

Quito, D.M., 14 de febrero de 2025

CASO 1-25-OP

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

DICTAMEN 1-25-OP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad del “Proyecto de Ley Orgánica de las personas con Discapacidad” respecto a los artículos 60, 92, 104 y 105 por cuanto, se han inobservado los artículos 105 y 301 de la Constitución al requerir iniciativa del presidente de la República respecto de disposiciones que aumentan el gasto público y se inobservaron los artículos 368, 369 y 371 de la Constitución al verificar que se aprobaron reformas a la seguridad social que infringen el principio de sostenibilidad. Este Organismo también declara improcedentes las objeciones por inconstitucionalidad a los artículos 56, 66, 99 y 106 del proyecto de ley.

Índice

1. ANTECEDENTES Y PROCEDIMIENTO.....	2
2. COMPETENCIA.....	3
3. OPORTUNIDAD.....	3
4. NORMAS OBJETADAS POR INCONSTITUCIONALIDAD.....	4
5. ARGUMENTOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y DE LA ASAMBLEA NACIONAL	6
6. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.....	11
7. RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.....	15
7.1. ¿El artículo 56 del proyecto de ley que establece la deducción de impuestos a empleadores por inclusión laboral a personas con discapacidad, es contrario a los artículos 135 y 301 de la Constitución, al no provenir de la iniciativa legislativa del presidente de la República?	15
7.2. ¿El artículo 60 del proyecto de ley que establece la subvención monetaria correspondiente a la ampliación a cuatro meses adicionales del permiso de maternidad en el caso de nacimiento de niñas o niños con discapacidad o condiciones congénitas será cubierta por el IESS inobserva los artículos 135 de la Constitución, al no provenir de iniciativa presidencial y los artículos 368, 371 y 372 de la Constitución al no contar con análisis actuarial?.....	17
7.3. ¿El artículo 66 del proyecto de ley que contendría disposiciones relativas al financiamiento crediticio, por parte de instituciones financieras públicas y privadas, con tasas preferenciales de vivienda para personas con discapacidad inobservó los artículos 135 y 301 de la Constitución al no provenir de iniciativa presidencial y el artículo 372 de la Constitución al no contar con análisis financieros y bancarios?	23
7.4. ¿El artículo 92 del proyecto de ley que modificó las regulaciones para el beneficio tributario sobre la importación y compra de vehículos ortopédicos, no ortopédicos o adaptados	

transgredió los artículos 135 y 301 de la Constitución, al no provenir de la iniciativa legislativa del presidente de la República?.....	27
7.5. ¿El artículo 99 del proyecto de ley que agrega dos ítems sobre los que se aplicaría el beneficio de exoneración del pago de tributos al comercio exterior, IVA e ICE es incompatible con los artículos 135 y 301 de la Constitución, al no provenir de la iniciativa legislativa del presidente de la República?.....	30
7.6. ¿El artículo 104 del proyecto de ley al establecer la rebaja del cincuenta por ciento del valor total de la afiliación voluntaria general para las personas con discapacidad, inobserva los artículos 368, 369 y 371 de la Constitución, por cuanto afectaría la sostenibilidad de la seguridad social y no identificaría el órgano que asumiría dicha rebaja?.....	33
7.7. ¿El artículo 105 del proyecto de ley, al establecer el derecho de las y los afiliados a acceder a la pensión jubilar por discapacidad transgrede el artículo 369 de la Constitución al no contar con estudios actuariales que demuestren su sostenibilidad?	36
7.8. ¿El artículo 106 del proyecto de ley que regula la jubilación especial por discapacidad inobservó el artículo 369 de la Constitución al no contar con estudios actuariales que demuestren su sostenibilidad?	38
8. DECISIÓN	40

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 19 de diciembre de 2024, la Asamblea Nacional notificó a la Presidencia de la República¹ el proyecto de “Ley Orgánica de las Personas Con Discapacidad” (“**proyecto de ley**”)² aprobado en segundo debate para su correspondiente sanción u objeción presidencial.
2. El 16 de enero de 2025, el presidente de la República, Daniel Noboa Azín³ remitió a la presidenta de la Asamblea Nacional (e), Esther Cuesta Santana, i) la objeción parcial por inconstitucionalidad de los artículos 56, 60, 66, 92, 99, 104, 105, 106 y ii) la objeción parcial por inconveniencia de los artículos 5, 8, 19, 22, 28, 30, 32, 36, 40, 43, 45, 53, 64, 67, 68, 74, 76, 85, 91, 93, 95, 96, 97, disposiciones generales cuarta, quinta y octava del proyecto de ley.
3. El 31 de enero de 2025, la Asamblea Nacional remitió a la Corte Constitucional la objeción parcial por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la

¹ Oficio AN-RVVR-2024-0018-O,

² Según el informe presentado por la Asamblea Nacional, este proyecto es el resultado de la unificación de diez proyectos de ley de reforma a la Ley Orgánica de Discapacidades presentados por diferentes Asambleístas: Nathalie María Viteri Jiménez, María Fernanda Astudillo, Diego Fernando Esparza, Marcela Holguín Naranjo, Luis Aníbal Marcillo, Ludvía Yeseña Guamaní Vásquez, Eduardo Israel Mendoza, Lucia Shadira Placencia, Pierina Sara Mercedes Correa Delgado e Isabel María Enríquez Jaya.

³ Mediante oficio T.446-SGJ-25-0023 de 16 de enero de 2025.

República.⁴ Luego del sorteo electrónico correspondiente, la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento el 03 de febrero de 2025 y el 05 de febrero de 2025 requirió información adicional a la Asamblea Nacional y al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”).

4. El 07 de febrero de 2025, la Asamblea Nacional dio respuesta al requerimiento. Por su parte, el IESS dio respuesta en dos escritos de 07 de febrero y 10 de febrero de 2025.
5. El 11 de febrero de 2025, Patricia Elizabeth Borja Laverde presentó un escrito de *amicus curiae* con argumentos relativos a la objeción presidencial por inconstitucionalidad de los artículos bajo análisis.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la objeción de constitucionalidad del proyecto de ley objetado por el presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, en virtud de los artículos 139 y 438 numeral 3 de la Constitución, y los artículos 75 numeral 2 y 131 de la LOGJCC. Esta competencia de la Corte trata exclusivamente respecto de las objeciones por inconstitucionalidad, mas no las relativas a inconveniencia.⁵

3. Oportunidad

7. El 19 de diciembre de 2024, la Asamblea Nacional remitió el proyecto de ley al presidente de la República. El proyecto de ley fue objetado por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia, el 16 de enero de 2025. Por tanto, se verifica que la objeción presidencial se presentó oportunamente dentro del plazo de 30 días, de conformidad con el artículo 137 de la Constitución.

⁴ La Asamblea Nacional remitió: 1) Oficio AN-RVVR-2024-0018-O de 19 de diciembre de 2024, con el cual la Asamblea Nacional notificó a la Presidencia de la República el “Proyecto de Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad” para su respectiva sanción u objeción presidencial. 2) Informe para primer debate del “Proyecto de Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad”. 3) Informe para el segundo debate del “Proyecto de Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad” 4) Oficio T.446-SGJ-0023 del 16 de enero del 2025, mediante el cual, el Presidente de la República, presentó la objeción parcial por inconstitucionalidad y objeción parcial por inconveniencia al “Proyecto de Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad” 5) Memorando Nro. AN-CGDI-2025-0003-M de fecha 29 de enero de 2025, secretario de la Comisión remite a la Coordinación General de Asesoría Jurídica el informe en el que se expone las razones por las cuales se considera infundada la objeción presidencial de los artículos objetados de inconstitucionalidad al “Proyecto de Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad”. 6) Informe con respecto a la infundada objeción parcial por inconstitucional al “Proyecto de Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad”.

⁵ CCE, dictamen 2-23-OP/23, 30 de marzo de 2023, párr. 8; dictamen 3-23-OP/24, 5 de enero de 2024, párr. 8.

4. Normas objetadas por inconstitucionalidad

8. El presidente de la República ha objetado parcialmente por razones de inconstitucionalidad los artículos 56, 60, 66, 92, 99, 104, 105 y 106 del proyecto de ley. Las normas objetadas establecen:

Artículo 56.- Deducción por inclusión laboral.- Las o los empleadores **podrán deducir el ciento cincuenta por ciento adicional para el cálculo de la base imponible del impuesto a la renta respecto de las remuneraciones y beneficios sociales sobre los que se aporten al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social** de cada empleado contratado con personas con discapacidad, personas en calidad de sustitutas, de las y los trabajadores que tengan cónyuge, pareja en unión de hecho o hijo con discapacidad y que se encuentren bajo su cuidado, siempre que no hayan sido contratados para cumplir con la exigencia del personal mínimo con discapacidad, fijado en el cuatro por ciento, de conformidad con esta ley.

Se podrán constituir centros especiales de empleo públicos o particulares con sujeción a la ley, integrados al menos por un ochenta por ciento de trabajadores con discapacidad, los mismos que garantizarán condiciones adecuadas de trabajo. Para el efecto, las autoridades nacionales competentes en regulación tributaria y los gobiernos autónomos descentralizados crearán incentivos tributarios orientados a impulsar la creación de estos centros. [énfasis añadido]

Artículo 60.- Permiso por maternidad.- El permiso por maternidad se ampliará por **cuatro meses adicionales**, en el caso del nacimiento de niñas o niños con discapacidad o condiciones congénitas graves. **La subvención monetaria derivada de este permiso será cubierta en primer lugar por la Institución encargada de la Seguridad Social**, sin embargo, en el caso que el beneficiario no cumpla con las aportaciones que prevé la normativa correspondiente para acceder a este beneficio, será la o el empleador quien cubra la subvención derivada por el permiso de maternidad regular. [énfasis añadido]

El ente rector del sistema nacional de salud, dependiendo la condición de salud, realizará la calificación de discapacidad a partir del nacimiento del niño o niña con discapacidad o condiciones congénitas graves.

Artículo 66.- Crédito para vivienda. El ente rector de hábitat y vivienda en concurrencia con los gobiernos autónomos descentralizados prestarán las facilidades en el otorgamiento de créditos para la adquisición, construcción, adecuación o remodelación de la vivienda.

Las entidades financieras públicas o privadas mantendrán líneas de crédito con tasas preferenciales para el financiamiento de viviendas de interés social e interés público para personas con discapacidad, que faciliten la adquisición, construcción, adecuación o remodelación de la vivienda.

El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, otorgará créditos hipotecarios con la reducción del cincuenta por ciento el tiempo de las aportaciones necesarias para tener acceso a los mismos. En este caso, no se exigirá como requisito que las aportaciones sean continuas. [énfasis añadido]

Artículo 92. Importación y compra de vehículos ortopédicos, no ortopédicos o adaptados.- La importación o compra de vehículos, incluidos los de producción nacional, destinados al uso o beneficio particular o colectivo de personas con discapacidad, a solicitud de estas, de las personas naturales y jurídicas que tengan legalmente bajo su protección o cuidado a la persona con discapacidad, gozarán de exenciones del pago de tributos al comercio exterior en caso de tratarse de una importación, y del impuesto al valor agregado e impuesto a los consumos especiales, en caso de tratarse de una compra local, con excepción de las tasas portuarias y de almacenaje, en los siguientes casos:

1. Vehículos ortopédicos, no ortopédicos o adaptados, para uso personal, cuyo precio FOB sea de hasta un monto equivalente a ochenta salarios básicos unificados del trabajador en general, cuando estos vayan a ser conducidos por personas con discapacidad con movilidad reducida que no pueden emplear otra clase de vehículos, o cuando estén destinados para el traslado de estas personas, que no puedan conducir por sus propios medios y requieran el apoyo de un tercero. 2. Vehículos ortopédicos o adaptados, de transporte colectivo, cuyo precio FOB sea de hasta un monto equivalente a ciento treinta salarios básicos unificados del trabajador en general, cuando estos sean importados por personas jurídicas sin fines de lucro dedicadas a la atención de personas con discapacidad, y que vayan a ser destinados para el transporte de las mismas. 3. Vehículos ortopédicos o adaptados para uso de transporte comercial o turístico accesible, cuyo precio FOB sea de hasta un monto equivalente a ochenta salarios básicos unificados del trabajador en general, cuando estos vayan a ser conducidos por personas con discapacidad con movilidad reducida.

A su vez las instituciones públicas como Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Trabajo, Secretaría de Educación Superior, Ministerio de Inclusión Económica y Social, entre otros, deberán requerir la distribución de partidas presupuestarias para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 99. Importación de bienes.- Las personas con discapacidad y las personas jurídicas encargadas de su atención, podrán realizar importaciones de bienes para su uso exclusivo, exentas del pago de tributos al comercio exterior, impuestos al valor agregado e impuestos a los consumos especiales, de acuerdo con la siguiente clasificación: 1. Prótesis. 2. Órtesis. 3. Equipos, medicamentos y elementos necesarios para su rehabilitación. 4. Equipos, maquinarias y útiles de trabajo, especialmente diseñados y adaptados para ser usados por personas con discapacidad. 5. Elementos de ayuda para la accesibilidad, movilidad, cuidado, higiene, autonomía y seguridad. 6. Equipos y material pedagógico especiales para educación, capacitación, deporte y recreación. 7. Elementos y equipos de tecnología de la información, de las comunicaciones y señalización. 8. Equipos, maquinarias y toda materia prima que sirva para elaborar productos de uso exclusivo para personas con discapacidad. **9. Equipos, materiales y ayudas técnicas especialmente diseñadas y adaptadas para ser usadas por personas con discapacidad en el deporte.** **10. Equipos, ayudas técnicas y mecanismos en museos, bibliotecas y espacios patrimoniales para ser adaptados a estos espacios y de uso exclusivo para personas con discapacidad.** 11. Los demás que disponga el reglamento de esta ley. Las exenciones previstas en ese artículo no incluyen tasas por servicios aduaneros, tasas portuarias y almacenaje. El reglamento de esta ley regulará los requisitos, condiciones y límites para la importación a que se refiere este artículo. [énfasis añadido]

Artículo 104. Afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.- El Estado garantizará la accesibilidad de las personas con discapacidad a la afiliación

voluntaria, con los mismos servicios y beneficios de la afiliación voluntaria general. **Los aportes considerarán una rebaja del cincuenta por ciento del valor total de la afiliación voluntaria general.** [énfasis añadido]

Artículo 105. Pensión por discapacidad.- Las y los afiliados activos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a quienes les sobrevenga una discapacidad muy grave, o su equivalente de acuerdo con lo dispuesto por el ente rector del sistema nacional de salud, tendrán derecho a la pensión por discapacidad sin requisito mínimo de aportaciones previas. El ejercicio de este derecho es voluntario. Para el cálculo de la pensión por discapacidad se aplicarán las mismas condiciones que las implementadas en la jubilación por invalidez, así como los mínimos, máximos y ajustes periódicos que efectúe el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Artículo 106. Jubilación especial por discapacidad.- Las personas con discapacidad afiliadas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que acrediten trescientas aportaciones, sin límite de edad, tendrán derecho a una pensión que será igual al sesenta y ocho punto setenta y cinco por ciento del promedio de los cinco años de mejor remuneración básica unificada de aportación en concordancia con la determinación de mínimos, máximos y ajustes periódicos que efectúe el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. En los casos de personas con discapacidad intelectual tendrán derecho a la pensión jubilar cuando acrediten doscientas cuarenta aportaciones.

Las o los servidores con discapacidad de las entidades y organismos públicos, que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por parte de su empleador, por una sola vez, cinco salarios básicos unificados del trabajador en general por cada año de servicio en una misma institución, contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador en general.

La persona con discapacidad jubilada que reingrese a laborar bajo relación de dependencia tendrá derecho a una mejora en su pensión de jubilación, una vez que cese en su nuevo empleo y haya realizado como mínimo doce aportaciones.

5. Argumentos de la Presidencia de la República y de la Asamblea Nacional

9. El presidente de la República solicitó que se dictamine la inconstitucionalidad de los artículos 56, 60, 66, 92, 99, 104, 105, 106 del proyecto de ley, con base en los argumentos que se expondrán. Así también, la Asamblea Nacional en su informe presentó argumentos que responden a los expresados por el presidente de la República en la objeción presidencial. A continuación, se sintetizan los argumentos.

5.1.1. Sobre el artículo 56 (deducción por inclusión laboral)

a) Argumentos de la Presidencia de la República

10. El presidente de la República señala que

las propuestas de modificar beneficios tributarios no provienen de la iniciativa del presidente de la República. De acuerdo a lo señalado, se verifica que el artículo propuesto es contrario a los artículos 135 y 301 de la Constitución; por lo tanto, conforme a lo expuesto, solicito se dictamine la inconstitucionalidad del presente artículo.

b) Argumentos de la Asamblea Nacional

11. Por su parte, la Asamblea Nacional transcribe el texto del artículo 49 vigente de la Ley Orgánica de Discapacidades y lo compara con el artículo 56 aprobado por la Asamblea Nacional y afirma que “existe identidad completa entre el texto del proyecto y el artículo 49 de la ley vigente desde el 25 de septiembre de 2012, cuando fue publicada la Ley Orgánica de Discapacidades en el Suplemento de Registro Oficial 796”. Y agregan que “el artículo 49 de la ley ha sido aplicado desde su publicación, sin que se haya presentado y resuelto acciones de inconstitucionalidad en su contra, es decir, se presume su constitucionalidad”.

5.1.2. Sobre el artículo 60 (permiso por maternidad)

a) Argumentos de la Presidencia de la República

12. La Presidencia de la República afirma que este artículo, “establece las condiciones para acceder al permiso por maternidad; sin embargo, es necesario señalar que estas condiciones implican incremento en el gasto público”. Por tanto, considera que es contrario al artículo 135 de la Constitución. Además, sostiene que violenta los artículos 368, 371 y 372 de la Constitución, ya que no se ha contado con el respectivo análisis actuarial para esta reforma.

b) Argumentos de la Asamblea Nacional

13. Por su parte, la Asamblea Nacional transcribe el texto del artículo 52, la Disposición Transitoria Décimo Sexta vigente de la Ley Orgánica de Discapacidades, los artículos 96, 105 y 106 de la Ley de Seguridad Social y afirma que existe identidad en el fondo entre el texto del artículo 60 del proyecto y el artículo 52 de la ley vigente. Añade:

la disposición del proyecto de ley no tiene la potencialidad de crear, modificar o derogar normas existentes en el ordenamiento jurídico. No se encuentra que las “condiciones” incrementen el gasto público, por el contrario, aplica enfoques y principios de progresividad para estas mujeres que requieren atención priorizada.

14. Afirma también que el artículo objetado se encuentra también reproducido en la Ley de Seguridad Social y que “el presidente de la República no arguye cargo alguno con respecto a esta última norma”. Por tanto, en su criterio, el artículo 60 del proyecto de

ley no es contrario a los artículos 135, 368, 371 y 372 de la Constitución.

5.1.3. Sobre el artículo 66 (crédito para vivienda)

a) Argumentos de la Presidencia de la República

15. El presidente de la República afirma, por una parte, que el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (“**MIDUVI**”) “en su calidad de ente rector de hábitat y vivienda, no cuenta con facultades y/o atribuciones de la banca de primer piso, correspondiente al otorgamiento de créditos”.
16. Y, por otra parte, cita los artículos 135 y 301 de la Constitución. Indica, además, que se violenta el artículo 372 de la Constitución “al no contar con análisis financieros y bancarios” e “incluir [...] una disposición que brinde facilidades en el otorgamiento de créditos [...] incrementa el gasto público y al no ser el proyecto de iniciativa presidencial contraviene la Constitución.

b) Argumentos de la Asamblea Nacional

17. Por su parte la Asamblea Nacional transcribe el artículo 66 del proyecto de ley aprobado y afirma que dicho artículo replica el contenido de los artículos 55, 56 y 57 de la Ley Orgánica de Discapacidades vigente. Y que “la reproducción en un solo artículo se la realiza por técnica legislativa. Por lo que, una disposición que se limite a reproducir normas ya vigentes no es objeto del análisis de control de objeciones presidenciales por inconstitucionalidad.”

5.1.4. Sobre el artículo 92 (Importación y compra de vehículos ortopédicos, no ortopédicos o adaptados)

a) Argumentos de la Presidencia de la República

18. El presidente afirma que el artículo 80 de la Ley Orgánica de Discapacidades vigente ya establece beneficios tributarios respecto de la importación y adquisición local de vehículos destinados al uso de personas con discapacidad. Identifica que el numeral 1 y 2 del artículo 80 de la ley vigente otorga un beneficio sobre vehículos ortopédicos, no ortopédicos o adaptados con base en el valor FOB. No obstante, el artículo 92 del proyecto de ley los modifica y además introduce un numeral más sobre vehículos destinados al transporte comercial o turístico. El presidente de la República sostiene que al no provenir estas modificaciones de su iniciativa legislativa se contravendrían los artículos 135 y 301 de la Constitución.

b) Argumentos de la Asamblea Nacional

- 19.** Por su parte, la Asamblea Nacional transcribe el artículo 92 del proyecto de ley aprobado y el artículo 80 de la ley vigente y el artículo 77 de la Ley de Régimen Tributario Interno. En lo principal, afirma:

...existe identidad entre el texto del proyecto y el artículo 80 de la ley vigente. Sin embargo, existe un cambio con respecto al número de los salarios básicos unificados para determinar los montos de los valores FOB. Este cambio se fundamenta en la necesidad de garantizar y promover los derechos de las personas con discapacidad, sobre la base de los principios de inclusión, equidad y justicia social. Este ajuste responde al compromiso de asegurar que los recursos sean proporcionales a las necesidades reales de esta población, permitiéndoles acceder a servicios, beneficios y condiciones de vida dignas.

5.1.5. Sobre el artículo 99 (Importación de bienes)

a) Argumentos de la Presidencia de la República

- 20.** La Presidencia de la República sostiene que este artículo contraviene los artículos 135 y 301 de la Constitución porque

el contenido del artículo propuesto es igual al del actual artículo 74 de la Ley Orgánica de Discapacidades vigente; sin embargo, se puede verificar que al listado actual de bienes sobre los que aplica el beneficio de exoneración del pago de tributos al comercio exterior, IVA e ICE, se le han añadido dos ítems, correspondientes a los numerales 9 y 10.

b) Argumentos de la Asamblea Nacional

- 21.** Por su parte, la Asamblea Nacional transcribe el artículo 99 del proyecto de ley aprobado y el artículo 74 de la ley vigente y sostiene que “existe una identidad en el fondo entre el texto del proyecto y el artículo de la ley vigente, con la única diferencia que se aumentan dos números”. En ese sentido, especifica:

9. Equipos, materiales y ayudas técnicas especialmente diseñadas y adaptadas para ser usadas por personas con discapacidad en el deporte.

10. Equipos, ayudas técnicas y mecanismos en museos, bibliotecas y espacios patrimoniales para ser adaptados a estos espacios y de uso exclusivo para personas con discapacidad.

Segregan la clasificación del número 6 del artículo vigente: 6. Equipos y material pedagógico especiales para educación, capacitación, deporte y recreación;

- 22.** En el criterio de la Asamblea Nacional, las disposiciones del proyecto de ley no tienen la potencialidad de crear, modificar o derogar normas existentes en el ordenamiento jurídico, pues únicamente “segregan” el ítem contemplado en el numeral 6 del artículo 74 de la ley vigente.

5.1.6. Sobre el artículo 104 (Afiliación voluntaria al IESS)

a) Argumentos de la Presidencia de la República

23. La Presidencia sostiene que “las prestaciones que entrega la seguridad social deben estar financiadas; por lo tanto, deben contar con los estudios actuariales que demuestren el adecuado financiamiento de la prestación”. En este caso, considera que se ha inobservado el artículo 369 de la Constitución y el artículo 8 de la Ley de Seguridad Social.
24. También sostiene que contraviene el artículo 371 de la Constitución que establece que las prestaciones de seguridad social se financiarán de manera tripartita entre personas aseguradas, empleadores y el Estado. Afirma que “no se ha determinado qué organismo estatal cubriría el 50% restante de la rebaja del 50% sobre el pago del aporte voluntario; situación que transgrede lo dispuesto en los artículos 369 de la Constitución de la República del Ecuador y 237 de la Ley de Seguridad Social.”
25. También afirma que es contrario al artículo 368 de la Constitución, que establece que el sistema de seguridad social “funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia”. El artículo objetado contravendría esta norma por cuanto, “cualquier reducción en el porcentaje de aportes que afecte la sostenibilidad [...] debe contar previamente con informes actuariales”.

b) Argumentos de la Asamblea Nacional

26. La Asamblea Nacional al respecto afirma que existe identidad entre el texto del proyecto y el artículo 83 de la ley vigente. Sin embargo, admite que existe un cambio con respecto a una rebaja en los aportes a ser considerados. No obstante, estima que

este cambio responde a la necesidad de garantizar a las personas con discapacidad su acceso a la seguridad social en condiciones equitativas. Esta medida se fundamenta en el principio de igualdad de oportunidades y busca eliminar las barreras económicas que limitan su derecho a la protección social.

5.1.7. Sobre el artículo 105 (pensión por discapacidad)

a) Argumentos de la Presidencia de la República

27. El presidente de la República sostiene que este artículo es contrario al artículo 369 de la Constitución, en concordancia con el artículo 8 de la Ley de Seguridad Social que dispone que “las prestaciones que entrega la seguridad social deben estar financiadas;

por lo que, deberán contar con los estudios actuariales que demuestren su solvencia, sostenibilidad y el adecuado financiamiento”.

b) Argumentos de la Asamblea Nacional

- 28.** La Asamblea Nacional sostiene que el artículo objetado tiene identidad total con el artículo 84 de la Ley Orgánica de Discapacidades, y que existen modificaciones únicamente por cuestiones de técnica legislativa, por lo que no debería ser motivo de la objeción por inconstitucionalidad del presidente de la República.

5.1.8. Sobre el artículo 106 (jubilación especial por discapacidad)

a) Argumentos de la Presidencia de la República

- 29.** A criterio del presidente de la República, esta norma dispone la creación de dos jubilaciones especiales, la primera para personas con discapacidad afiliadas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que acrediten trescientas (300) aportaciones, sin límite de edad; y, la segunda para personas con discapacidad intelectual afiliadas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que acrediten doscientas cuarenta (240) aportaciones. Estas disposiciones serían contrarias al artículo 369 de la Constitución, en concordancia con el artículo 8 de la Ley de Seguridad Social, por cuanto no se habría contado con estudios actuariales.

b) Argumentos de la Asamblea Nacional

- 30.** La Asamblea Nacional sostiene que existe identidad completa entre el texto del proyecto y el artículo 85 de la ley vigente. La única modificación, por técnica legislativa, “es al título del artículo. [...] el artículo 85 de la ley ha sido aplicado desde su publicación, sin que se haya presentado y resuelto acciones de inconstitucionalidad en su contra, es decir, se presume su constitucionalidad.”

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 31.** Los problemas jurídicos a resolver en el ejercicio de control constitucional de objeciones presidenciales por razones de inconstitucionalidad deben ceñirse a los argumentos expuestos por la Presidencia de la República en su petición remitida a la Asamblea Nacional, a fin de no alterar el equilibrio que debe existir entre los legisladores. Los argumentos dirigidos a sostener la presunta incompatibilidad normativa entre el proyecto de ley y la Constitución deben ser claros, ciertos,

específicos y pertinentes.⁶

31.1. En relación con el artículo 56, referido a la deducción de impuestos a empleadores por inclusión laboral de personas con discapacidad, la Presidencia de la República sostiene que esta norma inobservó los artículos 135 y 301 de la Constitución, al tratarse de un tema tributario y no provenir de iniciativa presidencial. En ese sentido se formula el siguiente problema jurídico:

¿El artículo 56 del proyecto de ley que establece la deducción de impuestos a empleadores por inclusión laboral de personas con discapacidad, es contrario a los artículos 135 y 301 de la Constitución, al no provenir de la iniciativa legislativa del presidente de la República?

31.2. En relación al artículo 60 del proyecto de ley, la Presidencia de la República asevera que las condiciones para acceder al permiso de maternidad implican un incremento en el gasto público, por lo que a su criterio se inobservó el artículo 135 de la Constitución. Además, afirma que no se ha contado con el correspondiente estudio actuarial, por lo que también se inobservarían los artículos 368, 371 y 372 de la Constitución. Con base en estos argumentos, se formula el siguiente problema jurídico:

¿El artículo 60 del proyecto de ley que establece la subvención monetaria correspondiente a la ampliación a cuatro meses adicionales del permiso de maternidad en el caso de nacimiento de niñas o niños con discapacidad o condiciones congénitas será cubierta por el IESS inobserva los artículos 135 de la Constitución, al no provenir de iniciativa presidencial y los artículos 368, 371 y 372 de la Constitución al no contar con análisis actuarial?

31.3. Sobre el artículo 66 del proyecto de ley que dispone a las entidades financieras públicas o privadas mantener líneas de crédito con tasas preferenciales para el financiamiento de viviendas para personas con discapacidad y al BIESS otorgar créditos hipotecarios con la reducción del cincuenta por ciento para personas con discapacidad. Se verifica que en el argumento relativo a que el MIDUVI no contaría con atribuciones para cumplir con lo que dispone la ley no se formula ningún cargo de incompatibilidad con la Constitución, sino que es una afirmación sobre la inconveniencia de la norma, lo cual escapa al ámbito de análisis de esta objeción por inconstitucionalidad. Así también, la Presidencia sostiene que esta disposición incumpliría con los artículos 135 y 301 de la Constitución, al

⁶ CCE, dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 33.

aumentar el gasto público por establecer líneas de crédito preferenciales para el financiamiento de vivienda para personas con discapacidad. Finalmente, también indica que la norma aprobada no cuenta con análisis financieros y bancarios pertinentes para asumir esta nueva obligación, por tanto, sería contrario al artículo 372 de la Constitución. Este último cargo es claro, por lo que se formula el siguiente problema jurídico:

¿El artículo 66 del proyecto de ley que contendría disposiciones relativas al financiamiento crediticio, por parte de instituciones financieras públicas y privadas con tasas preferenciales de vivienda para personas con discapacidad inobservó los artículos 135 y 301 de la Constitución al no provenir de iniciativa presidencial y el artículo 372 de la Constitución al no contar con análisis financieros y bancarios?

- 31.4.** En relación con el artículo 92 que regula la importación y compra de vehículos ortopédicos, no ortopédicos o adaptados, el presidente de la República sostiene que estos beneficios tributarios no provienen de su iniciativa, por lo tanto, contravendría los artículos 135 y 301 de la Constitución. Con este fundamento, se formula el siguiente problema jurídico:

¿El artículo 92 del proyecto de ley que modificó las regulaciones para el beneficio tributario sobre la importación y compra de vehículos ortopédicos, no ortopédicos o adaptados transgredió los artículos 135 y 301 de la Constitución, al no provenir de la iniciativa legislativa del presidente de la República?

- 31.5.** En cuanto al artículo 99 del proyecto de ley, el presidente de la República afirma que es inconstitucional porque al listado actual de bienes sobre los que aplica el beneficio de exoneración del pago de tributos al comercio exterior, IVA e ICE, se le han añadido dos ítems, correspondientes a los numerales 9 y 10, sin que haya surgido de la iniciativa legislativa del presidente de la República. Por tanto, se formula el siguiente problema jurídico.

¿El artículo 99 del proyecto de ley que agrega dos ítems sobre los que se aplicaría el beneficio de exoneración del pago de tributos al comercio exterior, IVA e ICE es incompatible con los artículos 135 y 301 de la Constitución, al no provenir de la iniciativa legislativa del presidente de la República?

- 31.6.** El artículo 104 del proyecto de ley sostiene que los aportes de las personas con discapacidad considerarán una rebaja del cincuenta por ciento del valor total de

la afiliación voluntaria general. El presidente de la República afirma que este artículo es contrario al artículo 369 de la Constitución, que establece que las prestaciones de seguridad social deben estar financiadas. Sostiene también que contradice el artículo 371 de la Constitución, por cuanto, no se ha determinado qué organismo estatal cubriría el 50% de la rebaja sobre el pago del aporte voluntario. Finalmente, sostiene que el artículo del proyecto de ley contradice también el artículo 368 de la Constitución, por cuanto cualquier reducción en el porcentaje de aportes afectaría la sostenibilidad de los fondos previsionales. Con base en estos argumentos se plantea el siguiente problema jurídico:

¿El artículo 104 del proyecto de ley al establecer la rebaja del cincuenta por ciento del valor total de la afiliación voluntaria general para las personas con discapacidad, inobserva los artículos 368, 369 y 371 de la Constitución, por cuanto afectaría la sostenibilidad de la seguridad social y no identificaría el órgano que asumiría la rebaja?

- 31.7.** Sobre el artículo 105 del proyecto de ley que establece que a las o los afiliados a quienes les sobrevenga una discapacidad tendrán derecho a la pensión correspondiente, el presidente de la República afirma que se inobservó el artículo 369 de la Constitución que establece que las prestaciones de la seguridad social deben estar financiadas y contar con estudios actuariales que demuestren su sostenibilidad. Con base en este argumento, se formula el siguiente problema:

¿El artículo 105 del proyecto de ley, al establecer el derecho de las y los afiliados a acceder a la pensión por discapacidad inobserva el artículo 369 de la Constitución al no contar con estudios actuariales que demuestre su sostenibilidad?

- 31.8.** Finalmente, en relación con el artículo 106 del proyecto de ley que refiere a la jubilación especial por discapacidad, el presidente de la República afirma que se crean dos jubilaciones especiales, una para personas con discapacidad afiliadas al IESS con 300 aportaciones y otra para personas con discapacidad intelectual que acrediten 240 aportaciones. Al respecto, indica que las prestaciones que entrega la seguridad social deben estar financiadas; por lo que, deben contar con los estudios actuariales que demuestren su sostenibilidad, lo cual no cumpliría este artículo y por tanto contravendría el artículo 369 de la Constitución. Con base en este argumento se formula el siguiente problema jurídico:

¿El artículo 106 del proyecto de ley que regula la jubilación especial por discapacidad inobservó el artículo 369 de la Constitución al no contar con estudios actuariales que demuestre su sostenibilidad?

7. Resolución de los problemas jurídicos

- 7.1. ¿El artículo 56 del proyecto de ley que establece la deducción de impuestos a empleadores por inclusión laboral a personas con discapacidad, es contrario a los artículos 135 y 301 de la Constitución, al no provenir de la iniciativa legislativa del presidente de la República?**
- 32.** En esta sección, la Corte verifica que el artículo 56 del proyecto de ley que se objeta por inconstitucional, no modifica, deroga o crea una norma, sino que replica integralmente el artículo 49 de la Ley Orgánica de Discapacidades vigente. Por tanto, si bien la norma trata sobre aspectos tributarios, esta no afectó la iniciativa privativa del presidente de la República, al no producir cambios en el ordenamiento jurídico, la objeción presidencial es improcedente y no corresponde a la Corte analizar o pronunciarse sobre su incompatibilidad o inobservancia de normas constitucionales.
- 33.** El presidente de la República objeta el artículo 56 del proyecto ley por cuanto, establecería una deducción de impuestos, lo cual, con base en los artículos 135 y 301 de la Constitución debe provenir de iniciativa legislativa presidencial, y esta reforma provino de iniciativa de asambleístas. Por su parte, la Asamblea Nacional sostiene que el artículo 56 replicó el contenido del artículo 49 de la Ley Orgánica de Discapacidades vigente.
- 34.** El artículo 135 de la Constitución establece que “[s]ólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público [...]. En el mismo sentido, el artículo 301 de la Constitución establece que [s] ólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos”.⁷ Si no se observara esta disposición, la norma podría devenir inconstitucional.
- 35.** Este Organismo ha sostenido también que, en el marco del control previo de constitucionalidad que realiza como consecuencia de una objeción presentada por el presidente de la República, “no le compete pronunciarse sobre normas que ya fueron promulgadas, incluso si es que existe conexidad entre un artículo objetado y otra norma que ya está vigente en el ordenamiento jurídico”.⁸ De tal manera que,

no cabe la posibilidad de que, a través de una objeción presidencial por

⁷ CCE, Dictamen 2-21-OP/21, 23 de junio de 2021, párr. 25.

⁸ CCE, Dictamen 3-22-OP/22, 03 de octubre de 2022, párr. 132; Dictamen 3-24-OP/24, 08 de agosto de 2024, párr. 23.

inconstitucionalidad, se impugne una disposición que se limite a reproducir lo que una norma ya vigente prescribe o se presenten cargos de inconstitucionalidad sobre un tópico que concierne a un tema que ya se encuentra desarrollado en el ordenamiento jurídico vigente.⁹

36. Así, previo a verificar la alegada inconstitucionalidad es preciso descartar lo alegado por la Asamblea Nacional, esto es que la norma objeto sea una reproducción de otra norma y de esta manera, evitar que se desvirtúe el control de constitucionalidad que debe realizarse en el marco de una objeción presidencial. En el siguiente cuadro comparativo se verifica si el artículo 56 del proyecto de ley modificaría el ordenamiento jurídico.

Tabla 1: Comparación de normas

Norma del proyecto de ley	Norma vigente
<p>Artículo 56.- Deducción por inclusión laboral. Las o los empleadores podrán deducir el ciento cincuenta por ciento adicional para el cálculo de la base imponible del impuesto a la renta respecto de las remuneraciones y beneficios sociales sobre los que se aporten al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de cada empleado contratado con personas con discapacidad, personas en calidad de sustitutas, de las y los trabajadores que tengan cónyuge, pareja en unión de hecho o hijo con discapacidad y que se encuentren bajo su cuidado, siempre que no hayan sido contratados para cumplir con la exigencia del personal mínimo con discapacidad, fijado en el cuatro por ciento, de conformidad con esta ley.</p> <p>Se podrán constituir centros especiales de empleo públicos o particulares con sujeción a la ley, integrados al menos por un ochenta por ciento de trabajadores con discapacidad, los mismos que garantizarán condiciones adecuadas de trabajo. Para el efecto, las autoridades nacionales competentes en regulación tributaria y los gobiernos autónomos descentralizados crearán incentivos tributarios orientados a impulsar la creación de estos centros.</p>	<p>Artículo 49.- Deducción por inclusión laboral.- Las o los empleadores podrán deducir el ciento cincuenta por ciento (150%) adicional para el cálculo de la base imponible del impuesto a la renta respecto de las remuneraciones y beneficios sociales sobre los que se aporten al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de cada empleado contratado con discapacidad, sustitutos, de las y los trabajadores que tengan cónyuge, pareja en unión de hecho o hijo con discapacidad y que se encuentren bajo su cuidado, siempre que no hayan sido contratados para cumplir con la exigencia del personal mínimo con discapacidad, fijado en el 4%, de conformidad con esta Ley.</p> <p>Se podrán constituir centros especiales de empleo públicos o privados con sujeción a la Ley integrados por al menos un ochenta por ciento (80%) de trabajadores con discapacidad, los mismos que deberán garantizar condiciones adecuadas de trabajo. Para el efecto, las autoridades nacionales competentes en regulación tributaria y los gobiernos autónomos descentralizados crearán incentivos tributarios orientados a impulsar la creación de estos centros.</p>

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

37. De lo verificado en el cuadro comparativo se desprende que el artículo 56 del proyecto

⁹ CCE, Dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 25.

de ley reproduce la norma del artículo 49 de la Ley de Discapacidades vigente, únicamente con cambios evidentemente formales, específicamente la eliminación de los números en paréntesis de los valores que se escriben en letras. De ahí que, la norma que ha sido motivo de la objeción del presidente no ha experimentado cambios en su sentido literal ni sustancial y, por tanto, no produciría efectos que modifiquen el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, no crea, modifica, exonera o suprime impuestos o algún elemento esencial del mismo. Por tanto, la objeción presidencial es improcedente y no corresponde a la Corte analizar o pronunciarse sobre su incompatibilidad o inobservancia de normas constitucionales.

7.2. ¿El artículo 60 del proyecto de ley que establece la subvención monetaria correspondiente a la ampliación a cuatro meses adicionales del permiso de maternidad en el caso de nacimiento de niñas o niños con discapacidad o condiciones congénitas será cubierta por el IESS inobserva los artículos 135 de la Constitución, al no provenir de iniciativa presidencial y los artículos 368, 371 y 372 de la Constitución al no contar con análisis actuarial?

- 38.** En esta sección, la Corte constata que el artículo 60 del proyecto de ley inobservó los artículos 368, 371 y 372 al modificar una prestación, lo cual obligaba a contar con estudios actuariales para su aprobación y acepta la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad.
- 39.** El presidente de la República sostiene que las condiciones para acceder al permiso por maternidad que establece el artículo 60 implican un incremento en el gasto público por lo que considera que la Asamblea Nacional inobservó el artículo 135 y que fueron violentados los artículos 368, 371 y 372 de la Constitución al no contar con estudios actuariales. Por su parte, la Asamblea Nacional sostiene que la disposición del proyecto de ley no tiene la potencialidad de crear, modificar o derogar normas existentes en el ordenamiento jurídico, al reproducir el artículo 52 vigente en la Ley Orgánica de Discapacidades. Afirma también que no establece “condiciones” que incrementen el gasto público, “por el contrario, aplica enfoques y principios de progresividad.” Además, afirma que el artículo 60 del proyecto de ley se encuentra en concordancia con los artículos 95, 105 y 106 de la Ley de Seguridad Social que regulan las prestaciones sobre maternidad.
- 40.** Con la finalidad de realizar el correspondiente análisis de constitucionalidad es necesario verificar el contenido del artículo 60 y compararlo con el artículo 52 de la actual Ley Orgánica de Discapacidades, como indica la Asamblea Nacional.

Tabla 2: Comparación de normas

Norma del proyecto de ley	Norma vigente
---------------------------	---------------

<p>Artículo 60.- Permiso por maternidad. El permiso por maternidad se ampliará por cuatro meses adicionales, en el caso del nacimiento de niñas o niños con discapacidad o condiciones congénitas graves. La subvención monetaria derivada de este permiso será cubierta en primer lugar por la Institución encargada de la Seguridad Social, sin embargo, en el caso que el beneficiario no cumpla con las aportaciones que prevé la normativa correspondiente para acceder a este beneficio, será la o el empleador quien cubra la subvención derivada por el permiso de maternidad regular.</p> <p>El ente rector del sistema nacional de salud, dependiendo la condición de salud, realizará la calificación de discapacidad a partir del nacimiento del niño o niña con discapacidad o condiciones congénitas graves.</p>	<p>Artículo 52.- Derecho a permiso, tratamiento y rehabilitación. Las personas con discapacidad tendrán derecho a gozar de permiso para tratamiento y rehabilitación, de acuerdo a la prescripción médica debidamente certificada, tanto en el sector público como en el privado, de conformidad con la Ley. Además de permisos emergentes, inherentes a la condición de la persona con discapacidad.</p> <p>El permiso por maternidad se ampliará por tres (3) meses adicionales, en el caso del nacimiento de niñas o niños con discapacidad o congénitos graves.</p> <p>Se prohíbe disminuir la remuneración de la o del trabajador con discapacidad por cualquier circunstancia relativa a su condición.</p> <p>Las y los servidores públicos y las y los empleados privados contratados en jornada de trabajo de ocho (8) horas diarias, que tuvieren bajo su responsabilidad a personas con discapacidad severa, debidamente certificada, tendrán derecho a dos (2) horas diarias para su cuidado, previo informe de la unidad de recursos humanos o de administración del talento humano.</p>
--	--

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

- 41.** Al comparar las normas referidas se observa que no existe identidad entre ellas como afirma la Asamblea Nacional y también que el artículo 60 del proyecto de ley se compone de las siguientes disposiciones:
- i)** amplía el permiso de maternidad en caso de nacimiento de niñas o niños con discapacidad o condiciones congénitas graves, de tres a cuatro meses.
 - ii)** determina que la subvención monetaria que se deriva de este permiso corresponde al IESS, y que en caso de que el beneficiario no cumpla con las aportaciones corresponde al empleador cubrirla y,
 - iii)** dispone que el ente rector del sistema nacional de salud realice la calificación de discapacidad o condición congénita grave.
- 42.** Por su parte, el argumento de la Presidencia de la República es general y no específica

cuál de las “condiciones” relativas al permiso de maternidad que se encuentran en el artículo 60 serían incompatibles con el artículo 135 de la Constitución, debido al alegado incremento del gasto público. Como se ha indicado en el acápite anterior, el artículo 135 de la Constitución establece que el presidente de la República tiene iniciativa legislativa privativa para presentar proyectos de ley que “creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público”.

43. Al revisar el contenido del artículo objetado, ninguna de las tres disposiciones crea, modifica o suprime impuestos y tampoco aumenta el gasto público. Como se puede constatar:

i) Con relación a la ampliación del permiso de maternidad en caso de nacimiento de niñas o niños con discapacidad o condiciones congénitas graves de tres a cuatro meses, se puede observar que esta modificación, en sí misma, no implica el aumento de recursos públicos, pues se limita a ampliar el tiempo de duración de este permiso. No obstante, su contenido se encuentra estrechamente vinculado a las disposiciones que examinan a continuación y que refieren a su cobertura.

ii) En cuanto la subvención derivada de este permiso debe ser cubierta por el IESS, y que en caso de que el beneficiario no cumpla con las aportaciones corresponde al empleador cubrirla, esta disposición no implica un aumento en la erogación de recursos públicos que incida en la planificación presupuestaria, pues esta obligación está dirigida al IESS, que es una entidad autónoma de conformidad con el artículo 370 de la Constitución y de conformidad con el artículo 372 de la Norma Suprema “[l]os fondos y reservas del seguro universal obligatorio serán propios y distintos de los del fisco”. De otra parte, el artículo establece que en caso de no contar con las aportaciones esta obligación es trasladada al empleador, lo cual, es una obligación ya prevista en el artículo 106 de la Ley de Seguridad Social¹⁰, consecuentemente no implica un aumento en el gasto público. Cabe recordar que esta Corte ha sostenido que “[l]a seguridad social, al estar regida por principios de Derecho Público, debe observar el principio de legalidad y, en consecuencia, las prestaciones a otorgarse deben regirse por lo previsto en la normativa aplicable en cuanto a un mínimo de aportaciones.”¹¹

iii) La disposición que determina que el ente rector del sistema nacional de salud

¹⁰ Artículo 106.- Subsidios de enfermedad y maternidad. Será de cargo del empleador la prestación señalada en los artículos 42, numeral 19, y 153 del Código del Trabajo, cuando el trabajador no reune los requisitos mínimos señalados en esta Ley para causar derecho a la prestación del Seguro General de Salud Individual y Familiar. Igualmente, será de cargo del empleador el pago del cincuenta por ciento (50%) del sueldo o salario del trabajador durante los tres (3) primeros días de enfermedad no profesional.

¹¹ CCE, Sentencia 615-14-JP/23, 19 de abril de 2023, párr. 51.

realice la calificación de discapacidad o condición congénita grave, se encuentra ya prevista en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Discapacidades¹² y, por tanto, no implica aumento al gasto público.

44. En suma, las modificaciones al proyecto de ley no involucran un incremento en el gasto público atribuible al presupuesto general del Estado, sino en los gastos correspondientes al IESS, lo cual, conforme al artículo 372 de la Norma Suprema son distintos del fisco. Por tanto, su aprobación no infringe lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución.
45. Corresponde ahora examinar si la aprobación del artículo 60 del proyecto es incompatible con los artículos 368, 371 y 372 de la Constitución. Si bien la Presidencia no identifica con precisión qué aspecto de estas normas constitucionales se habría transgredido, se desprende de su argumento que al no contar con un estudio actuarial, para imponer el nuevo aumento en la erogación de los recursos del IESS, se habría afectado el criterio constitucional de sostenibilidad del sistema de seguridad social.
46. El artículo 368 de la Constitución establece que el “el sistema de seguridad social [...] funcionará con base en criterios de sostenibilidad”. En concordancia, el 369 de la Constitución dispone que “[l]a creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada”. El criterio de sostenibilidad “no es un principio que resulte opuesto al derecho a la seguridad social, ni su aplicación puede constituir una barrera para la garantía efectiva de este derecho, sino una condición para su realización”¹³ que asegure el fortalecimiento y la consecución de los fines del sistema de seguridad social.
47. A efectos de verificar si la Asamblea Nacional ha cumplido con el criterio constitucional de sostenibilidad, este Organismo en su jurisprudencia ha constatado: (i) si se crea una nueva prestación o modifica una existente a cargo del sistema de seguridad social; y, (ii) si se contó con estudios actuariales actualizados y específicos acerca del impacto de la nueva prestación o su modificación en la sostenibilidad del sistema.¹⁴
48. En relación al primer aspecto, el artículo 60 del proyecto de ley no crea una nueva prestación, pues el permiso adicional de maternidad en el caso de nacimiento de niñas o niños con discapacidad o condiciones congénitas graves se encuentra vigente en el

¹² Art. 9.- Calificación.- (Reformado por el num. 1 de la Disposición Reformatoria Sexta de la Ley s/n, R.O. 353-2S, 23-X-2018).- La autoridad sanitaria nacional a través del Sistema Nacional de Salud realizará la calificación de discapacidades y la capacitación continua de los equipos calificadores especializados en los diversos tipos de discapacidades que ejercerán sus funciones en el área de su especialidad.

¹³ CCE, sentencias 23-18-IN/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 40, 83-16-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 167, 57-23-IN/24, 12 de septiembre de 2024, párr.32.

¹⁴ CCE, sentencia 57-23-IN/24 12 de septiembre de 2024, párr.32.

artículo 52 de la Ley Orgánica de Discapacidades, tal como se ha constatado. No obstante, se ha modificado la prestación al ampliar a cuatro meses dicho permiso adicional, en lugar de tres que consta en la norma vigente. Además, estableció que la subvención de este permiso adicional corresponde al IESS, lo cual se encuentra en concordancia con los artículos 96¹⁵ y 105¹⁶ de la Ley de Seguridad Social que disponen, en efecto, que es el IESS el obligado a conceder la prestación por maternidad y cuidado.

49. Siguiendo este razonamiento, es necesario contar con los estudios actuariales por parte del IESS para determinar la viabilidad de la reforma. Corresponde entonces determinar si la Asamblea Nacional contó con los correspondientes estudios actuariales.

50. De la información remitida por la Asamblea Nacional, se observa lo siguiente:

50.1. El 22 de febrero de 2023, se convocó al IESS a la sesión ordinaria 156 de la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad (“**Comisión Especializada**”) en la que se trató el proyecto de ley, previo al primer debate, pero no acudió ningún representante de dicha entidad.¹⁷

50.2. El 16 de marzo de 2023, se verifica los oficios IESS-DG2023-0219-O y el Oficio IESS-DG2023-0148- O remitidos por Diego Salgado, director general del IESS, en relación a los artículos 82, 226, 367, 368, 369, 370 y 371 del proyecto de ley.

50.3. El 10 de enero de 2024, Alexandra Valdospinos, directora nacional de Afiliación y Cobertura del IESS, José Martínez, director nacional de pensiones del IESS y Cristian Zambrano, funcionario de la Dirección Actuarial presentaron observaciones al proyecto de ley a Comisión Especializada en la sesión ordinaria de la fecha indicada.¹⁸

¹⁵ Artículo 96.- Prestaciones que deben concederse aun en caso de mora patronal. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social queda obligado a conceder las prestaciones por enfermedad, maternidad, subsidio por maternidad, seguro de desempleo, auxilio de funerales y el fondo mortuario a todos sus asegurados que hayan cumplido las condiciones establecidas en esta Ley y los reglamentos, aun cuando sus patronos estén en mora. Todo, sin perjuicio de la responsabilidad patronal a que haya lugar. [...]

¹⁶ Artículo 105.- Contingencia de maternidad. En caso de maternidad, la asegurada tendrá derecho a:” b. Un subsidio monetario, durante el período de descanso por maternidad, en el caso de la mujer trabajadora; y,”

¹⁷ Esto puede ser verificado en la grabación de la reunión de la Comisión Especializada que consta en <https://fb.watch/iRWNESmjyj/>

¹⁸ Comisión Especializada Permanentemente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad, Informe para segundo debate del proyecto de Ley Orgánica de las personas con discapacidad, 3 de diciembre de 2024, pág. 223

- 50.4.** El 07 de agosto de 2024, David Rúaless Mosquera, director del Seguro de Riesgos del Trabajo, acudió como delegado de Erika Milena Charfuelán Burbano, directora subrogante del IESS.¹⁹
- 50.5.** El 07 de febrero de 2025, la Asamblea Nacional dio respuesta al requerimiento sobre información actuarial que haya recibido dicho organismo durante la tramitación del proyecto de ley. En dicho escrito se señala: “[a]l respecto me permito indicar que revisado los archivos de esta Secretaría no consta la documentación requerida”.²⁰
- 50.6.** En la misma fecha, el IESS dio repuesta al requerimiento sobre información actuarial remitida a la Asamblea Nacional. Esa entidad afirma que “no ha recibido solicitudes de la Asamblea Nacional relacionadas con la elaboración de estudios actuariales o de factibilidad para el proyecto de la Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad”.²¹
- 51.** Al respecto esta Corte ha sostenido que los estudios actuariales “son esenciales en la creación de nuevas prestaciones porque proporcionan una base técnica para garantizar la sostenibilidad financiera y equidad del sistema”.²² No obstante, el criterio constitucional de sostenibilidad debe hacerse efectivo a través de los mecanismos legales de participación con los cuales cuenta la Asamblea para recibir los aportes durante la formación de la ley, en donde expresamente debe analizarse los estudios actuariales y la información técnica indispensable respecto a la creación o modificación de una prestación.²³
- 52.** De la información recabada se desprende que, en las sesiones ordinarias de la Comisión Especializada previas al primero y segundo debate del proyecto de ley, el IESS participó a través de sus delegados. No obstante, pese a las observaciones formuladas por esa entidad sobre la necesidad de que el proyecto de ley cuente con estudios actuariales, la Asamblea Nacional no requirió dichos estudios y, por tanto, no se contó con esa información durante el trámite de formación de la ley. De ello se

¹⁹ *Ibíd.*, pág. 242.

²⁰ Memorando. AN-CGDI-2025-0008-M de fecha 06 de febrero de 2025, suscrito por. Diego Fernando Pereira Orellana, secretario Relator de la Comisión Especializada Permanente de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad.

²¹ IESS, Memorando IESS-DAIE-2025-0070-M de 07 de febrero de 2025.

²² CCE. Sentencia 57-23-IN/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 36.

²³ Así, por ejemplo, el artículo 26.5 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, establece como función de las Comisiones Especializadas: “5. Propiciar la participación ciudadana y deliberación democrática, con garantía del adecuado acceso y flujo de información a través de mecanismos presenciales y virtuales que permitan enviar, recibir, procesar e incorporar las observaciones y propuestas ciudadanas en todo el territorio nacional y aquellas de las y los ecuatorianos en el exterior, en el trámite de los proyectos de ley y demás procesos parlamentarios”.

deriva, que la modificación a la ampliación del permiso de maternidad y sus costos que fue aprobado no cumplió con el criterio constitucional de sostenibilidad.

53. En suma, al verificarse que el artículo 60 inobservó el criterio de sostenibilidad de la seguridad social contemplado en los artículos 368, 371 y 372 de la Constitución, la Corte Constitucional debe declarar la procedencia de la objeción presidencial por inconstitucionalidad.

7.3. ¿El artículo 66 del proyecto de ley que contendría disposiciones relativas al financiamiento crediticio, por parte de instituciones financieras públicas y privadas, con tasas preferenciales de vivienda para personas con discapacidad inobservó los artículos 135 y 301 de la Constitución al no provenir de iniciativa presidencial y el artículo 372 de la Constitución al no contar con análisis financieros y bancarios?

54. En esta sección, la Corte Constitucional constata que el artículo 66 del proyecto de ley que contiene disposiciones relativas al financiamiento de vivienda para personas con discapacidad no tiene relación con el artículo 372 de la Constitución, no transgredió el artículo 135 de la Constitución y, por tanto, no acepta la objeción presidencial.

55. El presidente considera que el artículo 66 inobservó los artículos 135 y 301 de la Constitución al incluir [...] una disposición que brinde facilidades en el otorgamiento de créditos [...] lo cual incrementaría el gasto público, por lo que, en su criterio, este proyecto debió provenir de la iniciativa presidencial. Además, “al no contar con análisis financieros y bancarios” se habría inobservado el artículo 372 de la Constitución”. En tanto que, la Asamblea Nacional afirma que el artículo 66 reproduce el contenido de los artículos 55, 56 y 57 de la Ley Orgánica de Discapacidades vigente.

56. Como se indicó en el primer problema jurídico, en el marco del control previo de constitucionalidad que realiza como consecuencia de una objeción presentada por el presidente de la República, “no le compete pronunciarse sobre normas que ya fueron promulgadas, incluso si es que existe conexidad entre un artículo objetado y otra norma que ya está vigente en el ordenamiento jurídico”.²⁴ De tal manera que,

no cabe la posibilidad de que, a través de una objeción presidencial por inconstitucionalidad, se impugne una disposición que se limite a reproducir lo que una norma ya vigente prescribe o se presenten cargos de inconstitucionalidad sobre un tópico que concierne a un tema que ya se encuentra desarrollado en el ordenamiento jurídico vigente.²⁵

²⁴ CCE, Dictamen 3-22-OP/22, 03 de octubre de 2022, párr. 132; Dictamen 3-24-OP/24, 08 de agosto de 2024, párr. 23.

²⁵ CCE, Dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 25.

57. Así, previo a verificar la alegada inconstitucionalidad es preciso descartar lo esgrimido por la Asamblea Nacional. Esto implica verificar si la norma cuestionada es una reproducción de otra norma vigente y, de esta manera, evitar que se desvirtúe el control de constitucionalidad que debe realizarse en el marco de una objeción presidencial. Para realizar este análisis, el cuadro a continuación detalla el contenido del artículo 66 y los artículos 56 y 57 de la Ley Orgánica de Discapacidades mencionados por la Asamblea Nacional. Cabe señalar que, si bien la Asamblea Nacional hace referencia también al artículo 55 este se refiere a créditos preferentes para emprendimientos y créditos quirografarios y no tiene relación con el crédito para vivienda.²⁶

Tabla 3: Comparación de normas

Norma del proyecto de ley	Normas vigentes
<p>Artículo 66.- Crédito para vivienda. El ente rector de hábitat y vivienda en concurrencia con los gobiernos autónomos descentralizados prestarán las facilidades en el otorgamiento de créditos para la adquisición, construcción, adecuación o remodelación de la vivienda. Las entidades financieras públicas o privadas mantendrán líneas de crédito con tasas preferenciales para el financiamiento de viviendas de interés social e interés público para personas con discapacidad, que faciliten la adquisición, construcción, adecuación o remodelación de la vivienda. El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, otorgará créditos hipotecarios con la reducción del cincuenta por ciento el tiempo de las aportaciones necesarias para tener acceso a los mismos. En este caso, no se exigirá como requisito que las aportaciones sean continuas.</p>	<p>Art. 56.- Derecho a la vivienda.- Las personas con discapacidad tendrán derecho a una vivienda digna y adecuada a sus necesidades, con las facilidades de acceso y condiciones, que les permita procurar su mayor grado de autonomía. La autoridad nacional encargada de vivienda y los gobiernos autónomos descentralizados implementarán, diseñarán y ejecutarán programas de vivienda, que permitan a las personas con discapacidad un acceso prioritario y oportuno a una vivienda. Los programas incluirán políticas dirigidas al establecimiento de incentivos, financiamiento y apoyo, tanto para la construcción o adquisición de inmuebles o viviendas nuevas, como para el mejoramiento, acondicionamiento y accesibilidad de las viviendas ya adquiridas.</p>
	<p>Artículo 57.- Crédito para vivienda. La autoridad nacional encargada de vivienda y los gobiernos autónomos descentralizados prestarán las facilidades en el otorgamiento de créditos para la adquisición, construcción, adecuación o remodelación de la vivienda. El Banco del Instituto Ecuatoriano de</p>

²⁶ El artículo 55 de la Ley de Discapacidades señala: “Crédito preferente. Las entidades públicas crediticias mantendrán una línea de crédito preferente para emprendimientos individuales, asociativos y/o familiares de las personas con discapacidad. El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, otorgará créditos quirografarios reduciendo en un cincuenta por ciento (50%) el tiempo de las aportaciones necesarias para tener acceso a los mismos. En este caso, no se exigirá como requisito que las aportaciones sean continuas.”

	Seguridad Social, otorgará créditos hipotecarios reduciendo en un cincuenta por ciento (50%) el tiempo de las aportaciones necesarias para tener acceso a los mismos. En este caso, no se exigirá como requisito que las aportaciones sean continuas.
--	---

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

58. Conforme se observa en el cuadro, en efecto, el artículo 66 reproduce los contenidos de la Ley Orgánica de Discapacidades vigente, únicamente con cambios evidentemente formales.

58.1. Mantiene el título “crédito para vivienda” del artículo 57 vigente.

58.2. Las primeras líneas del artículo 66 señalan: “el ente rector de hábitat y vivienda en concurrencia con los gobiernos autónomos descentralizados prestarán las facilidades en el otorgamiento de créditos para la adquisición, construcción, adecuación o remodelación de la vivienda”. En tanto que, el artículo 57 de la ley vigente señala “[l]a autoridad nacional encargada de vivienda y los gobiernos autónomos descentralizados prestarán las facilidades en el otorgamiento de créditos para la adquisición, construcción, adecuación o remodelación de la vivienda”. Como se aprecia, el texto ha sido reproducido sin modificaciones sustanciales.

58.3. En la línea 14 del artículo 66 del proyecto de ley se señala: “[e]l Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, otorgará créditos hipotecarios con la reducción del cincuenta por ciento el tiempo de las aportaciones necesarias para tener acceso a los mismos. En este caso, no se exigirá como requisito que las aportaciones sean continuas.” El artículo 57 de la ley vigente dispone “[e]l Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, otorgará créditos hipotecarios reduciendo en un cincuenta por ciento (50%) el tiempo de las aportaciones necesarias para tener acceso a los mismos. En este caso, no se exigirá como requisito que las aportaciones sean continuas”. Conforme se observa se reproduce íntegramente este texto con modificaciones formales.

59. De ahí que, estas disposiciones de la norma que ha sido motivo de la objeción del presidente no han sufrido modificaciones sustanciales que produzcan efectos sobre el ordenamiento jurídico, por tanto, respecto de las citadas disposiciones la objeción presidencial es improcedente y no corresponde a la Corte analizar o pronunciarse sobre su incompatibilidad con la Constitución. Ahora bien, en la línea 7 del artículo 66 del proyecto de ley se constata una disposición nueva introducida por el proyecto de ley:

“[I]as entidades financieras públicas o privadas mantendrán líneas de crédito con tasas preferenciales para el financiamiento de viviendas de interés social e interés público para personas con discapacidad, que faciliten la adquisición, construcción, adecuación o remodelación de la vivienda.”

60. Esta disposición no se refiere al BIESS, pues tal como se ha verificado previamente existe una disposición expresa sobre esa institución financiera del IESS que regula el crédito de vivienda para personas con discapacidad, la cual se encuentra vigente en la Ley de Discapacidades y ha sido reproducida también el proyecto de ley. Por tanto, como se indicó en párrafos previos, no corresponde analizar esta disposición al no ser procedente la objeción presidencial y, consecuentemente, no se examinará el cargo en relación al artículo 372 que alega la Presidencia al no referirse a instituciones del sistema de seguridad social.
61. En relación a la alegada inobservancia del artículo 301 de la Constitución que establece que se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos, únicamente por iniciativa de la Función Ejecutiva, no se verifica que la disposición bajo análisis se refiera a tributos, sino a líneas de crédito para vivienda para personas con discapacidad, por lo que no se inobserva el alegado artículo constitucional.
62. En tanto que, en relación al artículo 135 de la Constitución que establece que solo el presidente de la República puede presentar proyectos de ley que “aumenten el gasto público”, corresponde examinar si la obligación de “mantener líneas de crédito con tasas preferenciales para el financiamiento de viviendas de interés social e interés público para personas con discapacidad, que faciliten la adquisición, construcción, adecuación o remodelación de la vivienda”, implica un aumento en gasto público.
63. De la revisión de la reforma incorporada se observa que los créditos para vivienda de personas con discapacidad a los que refiere la norma no implican *per se* el aumento de gasto público, por cuanto los créditos otorgados se financian con los presupuestos de las mismas entidades financieras y en el marco de su objeto de creación.²⁷ Luego, los montos destinados a créditos deben ser recuperados por las entidades financieras, sin que esto necesariamente eleve los niveles de gasto público.

²⁷ El Código Orgánico Monetario y Financiero establece: “Art. 365.- Naturaleza. Las entidades del sector financiero público se constituirán como personas jurídicas de derecho público, con autonomía administrativa, financiera y presupuestaria. En el ejercicio de sus actividades y servicios financieros se registrarán por las disposiciones de este Código, las que emitan la Junta, los organismos de control, sus respectivos directorios, las aplicables a las instituciones financieras y en lo demás, aplicarán la legislación que rige a las instituciones públicas. Art. 366.- Objeto. El objeto de las entidades del sector financiero público estará determinado en el decreto ejecutivo de su creación, en el que se establecerá su condición de entidad financiera pública, el tipo de entidad y los segmentos y actividades financieras a las que se va a dedicar. Art. 367.- Patrimonio. El patrimonio de las entidades del sector financiero público es autónomo y estará constituido por los bienes que se determinen en el decreto ejecutivo correspondiente”.

64. En consecuencia, la Corte Constitucional no acepta la objeción presidencial pues esta reforma no se encuentra en el ámbito de la iniciativa legislativa privativa del presidente de la República contemplada el artículo 135 de la CRE.

7.4. ¿El artículo 92 del proyecto de ley que modificó las regulaciones para el beneficio tributario sobre la importación y compra de vehículos ortopédicos, no ortopédicos o adaptados transgredió los artículos 135 y 301 de la Constitución, al no provenir de la iniciativa legislativa del presidente de la República?

65. En esta sección, la Corte Constitucional verifica que las modificaciones a las regulaciones para el beneficio tributario sobre la importación y compra de vehículos ortopédicos, no ortopédicos o adaptados para los diferentes fines contempladas en el artículo 92 del proyecto de ley transgredieron los artículos 135 y 301 de la Constitución al no provenir de la iniciativa legislativa del presidente de la República y, por tanto, acepta la objeción presidencial por inconstitucionalidad.

66. El presidente afirma que el artículo 80 de la Ley Orgánica de Discapacidades vigente ya establece beneficios tributarios respecto de la importación y adquisición local de vehículos destinados al uso de personas con discapacidad. Identifica que el numeral 1 y 2 del artículo 80 de la ley vigente otorga un beneficio sobre vehículos ortopédicos, no ortopédicos o adaptados con base en el valor FOB, no obstante, el artículo 92 del proyecto de ley los modifica y además introduce un numeral más sobre vehículos destinados al transporte comercial o turístico. El presidente de la República sostiene que al no provenir estas modificaciones de su iniciativa legislativa se contravendrían los artículos 135 y 301 de la Constitución. Por su parte la Asamblea Nacional asevera que este cambio se fundamenta en la necesidad de garantizar y promover los derechos de las personas con discapacidad, sobre la base de los principios de inclusión, equidad y justicia social y además indica que el artículo también se encuentra en el artículo 77 de la Ley de Régimen Tributario Interno (“LRTI”).²⁸

67. Como se ha indicado en los acápites previos, el artículo 135 de la Constitución establece que “[s]ólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público [...]. En el mismo sentido, el artículo 301 de la Constitución establece que [s]ólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea

²⁸ El artículo 77 de la LRTI alegado por la Asamblea Nacional, es una norma de carácter general sobre exenciones a los consumos especiales, que no refieren directamente a discapacidades. Por tanto, no se lo analizará en el cuadro comparativo.

Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos”.²⁹ Si no se observara esta disposición, la norma podría devenir inconstitucional.

68. En el siguiente cuadro comparativo se verifican las modificaciones que introduciría el artículo 92 del proyecto de ley, en relación con el artículo 80 de la Ley Orgánica de Discapacidades vigente.

Tabla 4: Comparación de normas

Norma del proyecto de ley	Norma vigente
<p>Artículo 92.- Importación y compra de vehículos ortopédicos, no ortopédicos o adaptados. La importación o compra de vehículos, incluidos los de producción nacional, destinados al uso o beneficio particular o colectivo de personas con discapacidad, a solicitud de estas, de las personas naturales y jurídicas que tengan legalmente bajo su protección o cuidado a la persona con discapacidad, gozarán de exenciones del pago de tributos al comercio exterior en caso de tratarse de una importación, y del impuesto al valor agregado e impuesto a los consumos especiales, en caso de tratarse de una compra local, con excepción de las tasas portuarias y de almacenaje, en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vehículos ortopédicos, no ortopédicos o adaptados, para uso personal, cuyo precio FOB sea de hasta un monto equivalente a ochenta salarios básicos unificados del trabajador en general, cuando estos vayan a ser conducidos por personas con discapacidad con movilidad reducida que no pueden emplear otra clase de vehículos, o cuando estén destinados para el traslado de estas personas, que no puedan conducir por sus propios medios y requieran el apoyo de un tercero. 2. Vehículos ortopédicos o adaptados, de transporte colectivo, cuyo precio FOB sea de hasta un monto equivalente a ciento treinta salarios básicos unificados del trabajador en general, 	<p>Artículo 80.- Importación y compra de vehículos ortopédicos, adaptados y no ortopédicos. La importación o compra de vehículos, incluidos los de producción nacional, destinados al uso o beneficio particular o colectivo de personas con discapacidad, a solicitud de éstas, de las personas naturales y jurídicas que tengan legalmente bajo su protección o cuidado a la persona con discapacidad, gozarán de exenciones del pago de tributos al comercio exterior, impuesto al valor agregado e impuesto a los consumos especiales, según corresponda, con excepción de las tasas portuarias y de almacenaje, en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vehículos ortopédicos, no ortopédicos y/o adaptados, para uso personal, cuyo precio FOB sea de hasta un monto equivalente a sesenta (60) salarios básicos unificados del trabajador en general, cuando éstos vayan a ser conducidos por personas con discapacidad con movilidad reducida que no pueden emplear otra clase de vehículos, o cuando estén destinados para el traslado de estas personas, que no puedan conducir por sus propios medios y requieran el apoyo de terceros 2. Vehículos ortopédicos y/o adaptados, de transporte colectivo, cuyo precio FOB sea de hasta un monto equivalente a ciento veinte (120) salarios básicos unificados del trabajador en general, cuando éstos sean importados por personas jurídicas sin fines de lucro

²⁹ CCE, Dictamen 2-21-OP/21, 23 de junio de 2021, párr. 25

<p>cuando estos sean importados por personas jurídicas sin fines de lucro dedicadas a la atención de personas con discapacidad, y que vayan a ser destinados para el transporte de las mismas.</p> <p>3. Vehículos ortopédicos o adaptados para uso de transporte comercial o turístico accesible, cuyo precio FOB sea de hasta un monto equivalente a ochenta salarios básicos unificados del trabajador en general, cuando estos vayan a ser conducidos por personas con discapacidad con movilidad reducida.</p>	<p>dedicadas a la atención de personas con discapacidad, y que vayan a ser destinados para el transporte de las mismas.</p> <p>La importación de vehículos ortopédicos y/o adaptados deberá ser autorizada por la autoridad aduanera, previo el cumplimiento de los requisitos correspondientes, en el plazo máximo de treinta (30) días. El vehículo a importarse podrá ser nuevo o de hasta 3 años de fabricación. La persona con discapacidad y persona jurídica beneficiaria de este derecho podrá importar por una (1) sola vez cada cinco (5) años. En caso de identificarse que no se cumplieren las condiciones para beneficiarse de esta exoneración, el Servicio de Rentas Internas reliquidará el impuesto por la totalidad de los valores exonerados más los intereses respectivos.</p> <p>La autoridad nacional competente en materia tributaria coordinará con la autoridad sanitaria nacional el respectivo control y fiscalización de los beneficios establecidos en esta sección. Cuando el valor FOB supere los montos establecidos en los incisos anteriores no aplicará este beneficio.</p>
--	---

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

- 69.** Las “[e]xenciones en el régimen tributario”³⁰ forman parte de los derechos que la Constitución ha reconocido en el artículo 47 a las personas con discapacidad, como uno de los medios para lograr la igualdad de oportunidades y promover la integración social. Estas no constituyen un privilegio, sino el cumplimiento de una obligación estatal para garantizar la igualdad material, de grupos desaventajados, como ocurre con las personas con discapacidad respecto al entorno adverso, al enfrentar barreras de índole socioeconómico que vuelve inaccesible el acceso a bienes necesarios para la vida digna.
- 70.** En efecto, se puede observar que la naturaleza de la norma bajo análisis responde a lo

³⁰ El artículo 47 de la Constitución afirma: “El Estado garantizará políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social. Se reconoce a las personas con discapacidad, los derechos a: [...] 4. Exenciones en el régimen tributario”

establecido en la Constitución al promover el acceso a vehículos que faciliten la movilidad en condiciones dignas para quienes, por su condición de discapacidad, encuentran dificultades para acceder este tipo de vehículos por sus costos elevados.

71. Sin embargo, al tratarse de normas que modulan la aplicación de tributos, en el caso del artículo bajo análisis, respecto del pago de impuestos al comercio exterior en caso de tratarse de una importación, y del impuesto al valor agregado e impuesto a los consumos especiales, en caso de tratarse de una compra local debe remitirse a las regulaciones constitucionales para la creación, modificación, exención o supresión de impuestos.
72. De ahí que, las reformas que introduce el artículo 92 del proyecto de ley, al modificar el precio FOB (*free on board*) sobre el que aplica este beneficio tributario en la compra o importación de vehículos ortopédicos, no ortopédicos o adaptados, para los diferentes usos de las personas con discapacidad contemplados en dicha norma, se enmarca en el supuesto establecido por los artículos 135 y 301 de la Constitución. En ese sentido, se constata la modificación de 60 a 80 salarios básicos unificados (“SBU”) de vehículos ortopédicos, no ortopédicos o adaptados, para uso personal, de 120 a 130 SBU en caso de importaciones de vehículos para atención a personas con discapacidad y la inclusión de un nuevo beneficio tributario correspondiente a la categoría de vehículos para turismo o transporte comercial de 80 SBU. Por tanto, debió provenir de la iniciativa legislativa del presidente de la República y, consecuentemente, el artículo 92 del proyecto de ley al inobservar los artículos 135 y 301 de la Norma Suprema es inconstitucional.
73. En virtud de lo expuesto, la Corte Constitucional acepta la objeción presidencial por inconstitucionalidad.
- 7.5. ¿El artículo 99 del proyecto de ley que agrega dos ítems sobre los que se aplicaría el beneficio de exoneración del pago de tributos al comercio exterior, IVA e ICE es incompatible con los artículos 135 y 301 de la Constitución, al no provenir de la iniciativa legislativa del presidente de la República?**
74. En esta sección, la Corte Constitucional verifica que los ítems 9 y 10 que se agregan en el artículo 99 sobre el que se aplicaría el beneficio de exoneración del pago de tributos al comercio exterior, IVA e ICE desagregan el contenido del artículo 6 de la norma vigente y, en consecuencia, la objeción presidencial es improcedente y no corresponde a la Corte analizar o pronunciarse sobre su incompatibilidad o inobservancia de normas constitucionales.
75. El presidente de la República afirma que es inconstitucional porque al listado actual

de bienes sobre los que aplica el beneficio de exoneración del pago de tributos al comercio exterior, IVA e ICE, se le han añadido dos ítems, correspondientes a los numerales 9 y 10, sin que haya surgido de la iniciativa legislativa del presidente de la República. Por su parte, la Asamblea Nacional afirma que entre el artículo 99 del proyecto de ley aprobado y el artículo 74 de la ley vigente “existe una identidad en el fondo entre el texto del proyecto y el artículo de la ley vigente, con la única diferencia que se aumentan dos números”, los cuales, “segregan la clasificación del número 6 del artículo vigente”.

- 76.** Como se ha indicado en los acápites previos, el artículo 135 de la Constitución establece que “[s]ólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público [...]. En el mismo sentido, el artículo 301 de la Constitución establece que [s]ólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos”.³¹ Si no se observara esta disposición, la norma podría devenir inconstitucional.
- 77.** En el siguiente cuadro comparativo se verifican los ítems que introduciría el artículo 99 del proyecto de ley, en relación a los contemplados en el artículo 74 de la Ley Orgánica de Discapacidades vigente.

Tabla 5: Cuadro comparativo

Norma del proyecto de ley	Norma vigente
<p>Artículo 99.- Importación de bienes. Las personas con discapacidad y las personas jurídicas encargadas de su atención, podrán realizar importaciones de bienes para su uso exclusivo, exentas del pago de tributos al comercio exterior, impuestos al valor agregado e impuestos a los consumos especiales, de acuerdo con la siguiente clasificación:</p> <p>1. Prótesis. 2. Órtesis. 3. Equipos, medicamentos y elementos necesarios para su rehabilitación. 4. Equipos, maquinarias y útiles de trabajo, especialmente diseñados y adaptados para ser usados por personas con discapacidad. 5. Elementos de ayuda para la accesibilidad, movilidad, cuidado, higiene, autonomía y seguridad. 6. Equipos y material pedagógico especiales para educación, capacitación, deporte y recreación. 7. Elementos y equipos de</p>	<p>Artículo 74.- Importación de bienes. Las personas con discapacidad y las personas jurídicas encargadas de su atención, podrán realizar importaciones de bienes para su uso exclusivo, exentas del pago de tributos al comercio exterior, impuestos al valor agregado e impuestos a los consumos especiales, de acuerdo a la siguiente clasificación:</p> <p>1. Prótesis para personas con discapacidad auditiva, visual y física; 2. Órtesis; 3. Equipos, medicamentos y elementos necesarios para su rehabilitación; 4. Equipos, maquinarias y útiles de trabajo, especialmente diseñados y adaptados para ser usados por personas con discapacidad; 5. Elementos de ayuda para la accesibilidad, movilidad, cuidado, higiene, autonomía y seguridad; 6. Equipos y material pedagógico especiales para educación,</p>

³¹ CCE, Dictamen 2-21-OP/21, 23 de junio de 2021, párr. 25

<p>tecnología de la información, de las comunicaciones y señalización. 8. Equipos, maquinarias y toda materia prima que sirva para elaborar productos de uso exclusivo para personas con discapacidad. 9. Equipos, materiales y ayudas técnicas especialmente diseñadas y adaptadas para ser usadas por personas con discapacidad en el deporte. 10. Equipos, ayudas técnicas y mecanismos en museos, bibliotecas y espacios patrimoniales para ser adaptados a estos espacios y de uso exclusivo para personas con discapacidad. 11. Los demás que disponga el reglamento de esta ley</p> <p>Las exenciones previstas en ese artículo no incluyen tasas por servicios aduaneros, tasas portuarias y almacenaje.</p> <p>El reglamento de esta ley regulará los requisitos, condiciones y límites para la importación a que se refiere este artículo.</p>	<p>capacitación, deporte y recreación; 7. Elementos y equipos de tecnología de la información, de las comunicaciones y señalización; 8. Equipos, maquinarias y toda materia prima que sirva para elaborar productos de uso exclusivo para personas con discapacidad; y, 9. Los demás que establezca el reglamento de la presente Ley.</p> <p>Las exenciones previstas en ese artículo no incluyen tasas por servicios aduaneros, tasas portuarias y almacenaje.</p> <p>En el reglamento de esta Ley se establecerán los requisitos, condiciones y límites para la importación a que se refiere este artículo.</p>
---	--

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

- 78.** Al igual que la norma examinada en el acápite anterior, las exenciones previstas en el artículo 74 del proyecto de ley se enmarcan en los derechos reconocidos a las personas con discapacidad con miras a lograr igualdad de oportunidades en el ejercicio de derechos como lo establece el artículo 47.4 de la Constitución. Estas exenciones se aplican a diferentes ítems que refieren a artículos necesarios para el desenvolvimiento de las personas con discapacidad y para hacer frente a las barreras que puede presentar el entorno en el ejercicio de diferentes actividades.
- 79.** Esto con fundamento en el artículo 48.2 de la Constitución que establece como obligación del Estado a favor de las personas con discapacidad medidas que aseguren “2. La obtención de créditos y rebajas o exoneraciones tributarias que les permita iniciar y mantener actividades productivas, y la obtención de becas de estudio en todos los niveles de educación.” Así como, en el artículo 381 de la Constitución que establece que el Estado debe fomentar la participación de las personas con discapacidad en el deporte.
- 80.** De la comparación entre la norma vigente y la aprobada en el proyecto de ley, en efecto se verifica que los numerales 9 y 10, no añaden aspectos sustanciales a los ítems ya vigentes, sino que la norma es una determinación general (género) que se específica en la actual (especie), que contemplan los siguientes ítems:

9. Equipos, materiales y ayudas técnicas especialmente diseñadas y adaptadas para ser usadas por personas con discapacidad en el deporte.

10. Equipos, ayudas técnicas y mecanismos en museos, bibliotecas y espacios patrimoniales para ser adaptados a estos espacios y de uso exclusivo para personas con discapacidad

81. En tanto que la norma vigente de la Ley Orgánica de Discapacidades, en el ítem 6 establece expresamente “Equipos y material pedagógico especiales para educación, capacitación, deporte y recreación”, la cual, también se mantiene en el mismo numeral en el artículo 99 del proyecto de ley. Si bien no corresponde a esta Corte, corregir aspectos propios de la técnica legislativa, es evidente que el numeral 9 hace referencia a insumos necesarios para el ejercicio de deportes de las personas con discapacidad, en tanto, que el numeral 10 refiere al acceso a museos, bibliotecas y espacios patrimoniales de las personas con discapacidad. Es decir que, lo contemplado en el numeral 9 especifica lo relativo al ámbito del deporte y lo establecido en el numeral 10 al ámbito educativo, aspectos que ya se encontraban previstos en el numeral 6 del artículo vigente en la Ley Orgánica de Discapacidades.

82. En consecuencia, la norma no modifica o altera la esencia de la exención tributaria respecto al comercio exterior, impuestos al valor agregado e impuestos a los consumos especiales que ya estuvo prevista en el ordenamiento jurídico. Por tanto, la objeción presidencial es improcedente y no corresponde a la Corte analizar o pronunciarse sobre su incompatibilidad o inobservancia de normas constitucionales.

7.6. ¿El artículo 104 del proyecto de ley al establecer la rebaja del cincuenta por ciento del valor total de la afiliación voluntaria general para las personas con discapacidad, inobserva los artículos 368, 369 y 371 de la Constitución, por cuanto afectaría la sostenibilidad de la seguridad social y no identificaría el órgano que asumiría dicha rebaja?

83. En esta sección, la Corte Constitucional verifica que el artículo 104 del proyecto de ley que establece una rebaja del cincuenta por ciento del valor de la afiliación voluntaria inobservó el criterio de sostenibilidad establecido en los artículos 368 y 369 de la Constitución, pues no contó con información actuarial y, en consecuencia, acepta la objeción presidencial por inconstitucionalidad.

84. La Presidencia sostiene que “las prestaciones que entrega la seguridad social deben estar financiadas; por lo tanto, deben contar con los estudios actuariales que demuestren el adecuado financiamiento de la prestación”. En este caso, considera que se ha inobservado el artículo 369 de la Constitución y también afirma que contraviene

el artículo 371 de la Constitución que establece que las prestaciones de seguridad social se financiarán de manera tripartita entre personas aseguradas, empleadores y el Estado. Afirma que “no se ha determinado qué organismo estatal cubriría el 50% restante de la rebaja del 50% sobre el pago del aporte voluntario. Por su parte, la Asamblea Nacional afirma que este cambio responde a la necesidad de garantizar a las personas con discapacidad su acceso a la seguridad social en condiciones equitativas.

- 85.** Como se ha revisado en el segundo acápite, el artículo 368 de la Constitución establece que “el sistema de seguridad social [...] funcionará con base en criterios de sostenibilidad”. En concordancia, el 369 de la Constitución dispone que “[l]a creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada”. El criterio de sostenibilidad “no es un principio que resulte opuesto al derecho a la seguridad social, ni su aplicación puede constituir una barrera para la garantía efectiva de este derecho, sino una condición para su realización”³² que asegure el fortalecimiento y la consecución de los fines del sistema de seguridad social.
- 86.** A efectos de identificar la modificación introducida por el artículo 104 del proyecto de ley se lo compara con el artículo 83 de la Ley Orgánica de Discapacidades vigente.

Tabla 6: Cuadro comparativo

Norma del proyecto de ley	Norma vigente
Artículo 104.- Afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. El Estado garantizará la accesibilidad de las personas con discapacidad a la afiliación voluntaria, con los mismos servicios y beneficios de la afiliación voluntaria general. Los aportes considerarán una rebaja del cincuenta por ciento del valor total de la afiliación voluntaria general.	Artículo 83.- Afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. El Estado garantizará la accesibilidad de las personas con discapacidad a la afiliación voluntaria, con los mismos servicios y beneficios que la afiliación voluntaria general. Sin requerimiento del examen médico.

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

- 87.** En el cuadro comparativo se puede observar que, en efecto, el artículo 104 del proyecto de ley establece que para la afiliación voluntaria de las personas con discapacidad se debe considerar “una rebaja del cincuenta por ciento del valor total de la afiliación voluntaria general”. Esta reforma es una modificación al régimen de afiliación de seguridad social, por lo que a fin de cumplir con el criterio constitucional de sostenibilidad es necesario contar con información técnica actualizada que permita a la Asamblea Nacional asegurar que la reforma no vaya en desmedro del sistema de seguridad social.

³² CCE, sentencias 23-18-IN/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 40, Sentencia 83-16-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 167, Sentencia 57-23-IN/24, 12 de septiembre de 2024, párr.32.

- 88.** Como se ha identificado en el problema jurídico 8.4, la Asamblea Nacional contó en el proceso de tramitación del proyecto de ley con delegados del IESS, así como con oficios en los que habría recibido información técnica. En ese sentido, en el Informe de segundo debate, remitido por la Asamblea Nacional se puede observar que en la comparecencia de la delegación del IESS específicamente en relación al artículo 83 indicó que:

Es importante alertar técnicamente los temas respecto al financiamiento y a la sostenibilidad. Como Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es que los análisis y las decisiones que ustedes tomen, sean basados en los estudios actuariales, para que todas estas discusiones sean apoyadas en información técnica actuarial y que vengan acompañadas con el debido financiamiento que se requiere para las mismas. Sugerimos la fuente de financiamiento por parte del Estado Central, por ejemplo, podría directamente cubrir o subsidiar este otro cincuenta por ciento que no estaría recibiendo el IESS. Tendremos que hacer los estudios; nos preocupa el financiamiento, el ingreso, cómo reemplazar estos ingresos de estos relajamientos de requisitos y lo segundo, la cobertura.³³

- 89.** En otra comparecencia ante la Comisión Especializada, en relación con este mismo artículo la intendenta nacional de Control del Sistema de Seguridad Social expuso:

Resalta que la reforma al artículo 83 propone que el Estado garantice la afiliación voluntaria para personas con discapacidad, con una reducción del cincuenta por ciento en los aportes. Advierte que la afiliación voluntaria para personas con discapacidad podría afectar la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, por lo que es crucial contar con estudios actuariales que respalden esta medida. Enfatiza la importancia de que cualquier cambio que afecte los aportes se base en un análisis que valide su viabilidad a corto, mediano y largo plazo, asegurando que los beneficiarios tengan acceso a una cobertura real y suficiente.³⁴

- 90.** Finalmente, de la información remitida por la Asamblea Nacional expresamente se señala que no se contó con información actuarial para la tramitación del proyecto de ley, lo cual contraviene el criterio de sostenibilidad contemplado en los artículos 368 y 369 de la Constitución.
- 91.** Toda vez que se ha verificado la transgresión de los artículos 368 y 369 de la Constitución corresponde aceptar la objeción presidencial por inconstitucionalidad. Constatada esta infracción constitucional, la Corte estima que no es necesario analizar el cargo relativo a la alegada inobservancia del artículo 371 de la Constitución sobre el origen de las prestaciones de la seguridad social.

³³ Comparecencia de la delegación del IESS de 10 de enero de 2024 ante la Comisión Especializada.

³⁴ Comparecencia de Carmen Gabriela Meythaler Muñoz, intendenta Nacional de Control del Sistema de Seguridad Social de 03 de julio de 2024 ante la Comisión Especializada.

- 7.7. ¿El artículo 105 del proyecto de ley, al establecer el derecho de las y los afiliados a acceder a la pensión jubilar por discapacidad transgrede el artículo 369 de la Constitución al no contar con estudios actuariales que demuestren su sostenibilidad?**
- 92.** En esta sección, la Corte constata que el artículo 105 del proyecto de ley que se objeta por inconstitucional, requería de un estudio actuarial que demuestre su solvencia, sostenibilidad y la adecuación financiera sobre la creación o equiparación de nuevas categorías de beneficiarios de la pensión por discapacidad del seguro social, de conformidad con el artículo 369 de la Constitución y, en consecuencia, acepta la objeción presidencial por inconstitucionalidad.
- 93.** La Presidencia de la República sostiene que el artículo 105 del proyecto de ley no contó con estudios actuariales que demuestren su solvencia, sostenibilidad y la adecuación financiera, por lo que se transgrede el artículo 369 de la Constitución. Al respecto, la Asamblea Nacional sostiene que este artículo replica de forma total el artículo 85 de la Ley Orgánica de Discapacidades vigente, únicamente con la reforma en el título por técnica legislativa.
- 94.** Como se ha indicado previamente, este Organismo ha sostenido también que en el marco del control previo de constitucionalidad que realiza como consecuencia de una objeción presentada por el presidente de la República, “no le compete pronunciarse sobre normas que ya fueron promulgadas, incluso si es que existe conexidad entre un artículo objetado y otra norma que ya está vigente en el ordenamiento jurídico”.³⁵ De tal manera que,
- no cabe la posibilidad de que, a través de una objeción presidencial por inconstitucionalidad, se impugne una disposición que se limite a reproducir lo que una norma ya vigente prescribe o se presenten cargos de inconstitucionalidad sobre un tópico que concierne a un tema que ya se encuentra desarrollado en el ordenamiento jurídico vigente.³⁶
- 95.** A efectos del análisis, con el fin de constatar si existen modificaciones que produzcan efectos en el ordenamiento jurídico se compara en el cuadro a continuación el artículo 106 del proyecto de ley y el artículo 84 de la Ley Orgánica de Discapacidades vigente.

Tabla 7: Comparación de normas

Norma del proyecto de ley	Norma vigente
---------------------------	---------------

³⁵ CCE, Dictamen 3-22-OP/22, 03 de octubre de 2022, párr. 132; Dictamen 3-24-OP/24, 08 de agosto de 2024, párr. 23.

³⁶ CCE, Dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 25.

<p>Artículo 105.- Pensión por discapacidad. Las y los afiliados activos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a quienes les sobrevenga una discapacidad muy grave, o su equivalente de acuerdo con lo dispuesto por el ente rector del sistema nacional de salud, tendrán derecho a la pensión por discapacidad sin requisito mínimo de aportaciones previas. El ejercicio de este derecho es voluntario. Para el cálculo de la pensión por discapacidad se aplicarán las mismas condiciones que las implementadas en la jubilación por invalidez, así como los mínimos, máximos y ajustes periódicos que efectúe el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.</p>	<p>Artículo 84.- Pensión por discapacidad permanente total o permanente absoluta. Las y los afiliados a quienes les sobrevenga una discapacidad permanente total o permanente absoluta tendrán derecho a la pensión por discapacidad sin requisito mínimo de aportaciones previas. Para el cálculo de la pensión se aplicarán los mínimos, máximos y ajustes periódicos que efectúe el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la jubilación por invalidez.</p>
---	---

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

96. De lo verificado en el cuadro comparativo se desprende que el artículo 105 del proyecto de ley incorpora las categorías de “discapacidad muy grave, o su equivalente de acuerdo con lo dispuesto por el ente rector del sistema nacional de salud”, modificando las categorías de “discapacidad permanente total o permanente absoluta” que se encuentra en el artículo 84 de la ley vigente. Esta reforma implicaría un cambio en la pensión por discapacidad pues se modificarían a quienes son beneficiarios, pues no se definen en el proyecto de ley las implicaciones de estas categorías, sino que las definiría el ente rector. Adicionalmente, esta reforma crearía otro grupo de beneficiarios distintos al contemplado en el artículo 186 de la Ley de Seguridad Social que mantiene las categorías de discapacidad absoluta y permanente.³⁷
97. En virtud de lo constatado, esta reforma requería de un estudio actuarial que demuestren su solvencia, sostenibilidad y la adecuación financiera relativa a la creación o equiparación de nuevas categorías de beneficiarios de la pensión por discapacidad del seguro social, de conformidad con el artículo 369 de la Constitución. Sin embargo, tal como se ha corroborado en la información remitida por la Asamblea Nacional y por el IESS no se contó con dichos estudios actuariales que sustenten esta

³⁷ El artículo 186 de la Ley de Seguridad Social establece: “JUBILACION POR INVALIDEZ.- Se acreditará derecho a pensión de jubilación por incapacidad total y permanente en los siguientes casos: a. La incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo, sobrevenida en la actividad o en período de inactividad compensada, cualquiera sea la causa que la haya originado y siempre que se acredite no menos de sesenta (60) impositores mensuales, de las cuales seis (6) como mínimo deberán ser inmediatamente previas a la incapacidad; y, b. La incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo, sobrevenida dentro de los dos (2) años siguientes al cese en la actividad o al vencimiento del período de inactividad compensada, cualquiera sea la causa que la haya originado, siempre que el asegurado hubiere acumulado ciento veinte (120) impositores mensuales como mínimo, y no fuere beneficiario de otra pensión jubilar, salvo la de invalidez que del régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio a causa de la misma contingencia.”

modificación.

98. En consecuencia, el artículo 105 del proyecto de ley inobservó el principio de sostenibilidad de la seguridad social establecido en el artículo 369 de la Constitución y, en consecuencia, acepta la objeción presidencial por inconstitucionalidad.

7.8. ¿El artículo 106 del proyecto de ley que regula la jubilación especial por discapacidad inobservó el artículo 369 de la Constitución al no contar con estudios actuariales que demuestren su sostenibilidad?

99. En esta sección, la Corte verifica que el artículo 106 del proyecto de ley que se objeta por inconstitucional, no crea dos tipos de pensiones de jubilación por discapacidad, sino que replica integralmente el artículo 85 de la Ley Orgánica de Discapacidades vigente. Por tanto, la objeción presidencial es improcedente y no corresponde a la Corte analizar o pronunciarse sobre su incompatibilidad o inobservancia de normas constitucionales.

100. La Presidencia de la República sostiene que el artículo 106 del proyecto de ley que refiere a la jubilación especial por discapacidad crea dos jubilaciones especiales, una para personas con discapacidad afiliadas al IESS con 300 aportaciones y otra para personas con discapacidad intelectual que acrediten 240 aportaciones. Al respecto, indica que las prestaciones que entrega la seguridad social deben estar financiadas; por lo que, deben contar con los estudios actuariales que demuestren un adecuado financiamiento de la prestación, lo cual no cumpliría este artículo y por tanto contravendría el artículo 369 de la Constitución. Al respecto, la Asamblea Nacional sostiene que existe identidad completa entre el texto del proyecto y el artículo 85 de la ley vigente y que “la única modificación, por técnica legislativa, es al título del artículo”, por lo que no debería ser objeto de objeción presidencial al ser una norma vigente previamente.

101. Como se ha indicado en los problemas jurídicos previos, este Organismo ha sostenido también que en el marco del control previo de constitucionalidad que realiza como consecuencia de una objeción presentada por el presidente de la República, “no le compete pronunciarse sobre normas que ya fueron promulgadas, incluso si es que existe conexidad entre un artículo objetado y otra norma que ya está vigente en el ordenamiento jurídico”.³⁸ De tal manera que,

no cabe la posibilidad de que, a través de una objeción presidencial por inconstitucionalidad, se impugne una disposición que se limite a reproducir lo que una

³⁸ CCE, Dictamen 3-22-OP/22, 03 de octubre de 2022, párr. 132; Dictamen 3-24-OP/24, 08 de agosto de 2024, párr. 23.

norma ya vigente prescribe o se presenten cargos de inconstitucionalidad sobre un tópico que concierne a un tema que ya se encuentra desarrollado en el ordenamiento jurídico vigente.³⁹

102. A efectos del análisis, con el fin de constatar si existen modificaciones que produzcan efectos en el ordenamiento jurídico se compara en el cuadro a continuación el artículo 106 del proyecto de ley y el artículo 85 de la Ley Orgánica de Discapacidades vigente.

Tabla 8: Comparación de normas

Norma del proyecto de ley	Norma vigente
<p>Artículo 106.- Jubilación especial por discapacidad. Las personas con discapacidad afiliadas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que acrediten trescientas aportaciones, sin límite de edad, tendrán derecho a una pensión que será igual al sesenta y ocho punto setenta y cinco por ciento del promedio de los cinco años de mejor remuneración básica unificada de aportación en concordancia con la determinación de mínimos, máximos y ajustes periódicos que efectúe el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. En los casos de personas con discapacidad intelectual tendrán derecho a la pensión jubilar cuando acrediten doscientas cuarenta aportaciones.</p> <p>Las o los servidores con discapacidad de las entidades y organismos públicos, que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por parte de su empleador, por una sola vez, cinco salarios básicos unificados del trabajador en general por cada año de servicio en una misma institución, contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador en general.</p> <p>La persona con discapacidad jubilada que reingrese a laborar bajo relación de dependencia tendrá derecho a una mejora en su pensión de jubilación, una vez que cese en su nuevo empleo y haya realizado como mínimo doce aportaciones</p>	<p>Artículo 85.- Jubilación especial por vejez. Las personas con discapacidad afiliadas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que acrediten trescientas (300) aportaciones, sin límite de edad, tendrán derecho a una pensión que será igual al sesenta y ocho punto setenta y cinco por ciento (68.75%) del promedio de los cinco (5) años de mejor remuneración básica unificada de aportación en concordancia con la determinación de mínimos, máximos y ajustes periódicos que efectúe el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. En los casos de personas con discapacidad intelectual tendrán derecho a la pensión jubilar cuando acrediten doscientas cuarenta (240) aportaciones.</p> <p>Las y los servidoras o servidores con discapacidad de las entidades y organismos públicos, que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por parte de su empleador, por una sola vez, cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio en una misma empresa, contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total.</p> <p>La persona con discapacidad jubilada que reingrese a laborar bajo relación de dependencia tendrá derecho a una mejora en su pensión de jubilación, una vez que cese en su nuevo empleo y haya realizado como mínimo doce (12) aportaciones.</p>

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

³⁹ CCE, Dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 25.

- 103.** Según lo verificado en el cuadro comparativo, el artículo 106 del proyecto de ley reproduce casi textualmente la norma del artículo 85 de la Ley Orgánica de Discapacidades vigente, únicamente con cambios evidentemente formales de técnica legislativa, no se verifica reforma alguna en cuanto a condiciones de jubilación, número de aportaciones y demás disposiciones de la norma. De ahí que, esta norma no crea dos tipos de jubilaciones como alega la presidencia de la República, pues esta distinción ya se encontraba vigente en los mismos términos que el artículo objetado.
- 104.** En virtud de lo expuesto, no se identifica una reforma que implique cambio alguno en la regulación de la jubilación especial por discapacidad y por tanto no existe una reforma que pueda afectar la sostenibilidad del sistema de seguridad social, que exija contar con informes actuariales u otros medios que garanticen dicho principio constitucional.
- 105.** En conclusión, el artículo 106 que ha sido motivo de la objeción del presidente no produce un impacto alguno en la regulación jurídica del sistema de seguridad social y, en consecuencia, no crea o modifica prestaciones. Por tanto, la objeción presidencial es improcedente y no corresponde a la Corte analizar o pronunciarse sobre su incompatibilidad o inobservancia de normas constitucionales.

8. 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 parcialmente** la objeción presidencial en los términos desarrollados en este dictamen:
 - 1.1.** Se declara procedente la objeción presidencial respecto del artículo 60 del proyecto de ley, al inobservar los artículos 368, 371 y 372 al modificar una prestación lo cual obligaba a contar con estudios actuariales para su aprobación.
 - 1.2.** Se declara procedente la objeción presidencial respecto del artículo 92 del proyecto de ley, debido a que, al modificar beneficios tributarios la iniciativa correspondía al presidente de la República, transgrediendo así los artículos 135 y 301 de la Constitución.
 - 1.3.** Se declara procedente la objeción presidencial respecto del artículo 104 del proyecto de ley, debido a que, la Asamblea Nacional debió contar con

información actuarial técnica que asegure el principio de sostenibilidad de la seguridad social, de conformidad con el artículo 369 de la Constitución.

- 1.4.** Se declara procedente la objeción presidencial respecto del artículo 105 del proyecto de ley, debido a que, la Asamblea Nacional debió contar con información actuarial técnica que asegure el principio de sostenibilidad de la seguridad social, de conformidad con el artículo 369 de la Constitución para la creación de nuevas categorías de beneficiarios de la pensión por discapacidad.
- 1.5.** Declarar improcedente la objeción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 56, 66, 99 y 106 del proyecto de ley.
- 2.** Llamar severamente la atención a la Asamblea Nacional por aprobar normas sin analizar detenidamente el impacto que tienen en el sistema de seguridad social, al no requerir la información actuarial correspondiente, contraviniendo así el principio constitucional de sostenibilidad. Esta omisión reviste mayor gravedad al tratarse del derecho a la seguridad social de un grupo de atención prioritaria como son las personas con discapacidad, de conformidad con el artículo 35 de la Constitución. De igual manera, el IESS y demás entidades del sector público deben aportar de manera oportuna la información técnica necesaria para la discusión de este tipo de reformas legislativas.
- 3.** Cúmplase y publíquese.

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, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, el viernes 14 de febrero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 1-25-OP/25

VOTO CONCURRENTENTE

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Antecedentes

1. El 14 de febrero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el dictamen 1-25-OP/25. En el mismo, aceptó parcialmente la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad del “Proyecto de Ley Orgánica de las personas con Discapacidad”. Si bien estoy de acuerdo con lo que se resolvió dentro de la mentada sentencia, deduzco el presente voto concurrente para realizar apreciaciones sobre un punto específico, que desarrollaré a continuación.

2. Análisis

2.1. En el problema jurídico 8.6 se debió haber respondido el cargo del presidente relacionado con la inexistencia de una fuente de financiamiento respecto al cambio en la prestación de la afiliación voluntaria para personas con discapacidad.

2. Dentro del dictamen, la Corte planteó este problema jurídico: “¿El artículo 104 del proyecto de ley¹ al establecer la rebaja del cincuenta por ciento del valor total de la afiliación voluntaria general para las personas con discapacidad, inobserva los artículos 368, 369 y 371 de la Constitución, por cuanto afectaría la sostenibilidad de la seguridad social y no identificaría el órgano que asumiría dicha rebaja?”
3. Sobre este asunto, el Presidente de la República planteó el siguiente cargo: “no se ha determinado qué organismo estatal cubriría el 50% restante de la rebaja del 50% sobre el pago del aporte voluntario”, por lo que el artículo sería contrario a la CRE.
4. Ahora bien, hago notar que el Presidente expresamente alegó un cargo sobre la sostenibilidad de la seguridad social, al no existir una determinación del Organismo que cubriría el 50% restante de la rebaja del pago del aporte voluntario para personas con discapacidad. Asimismo, la Corte Constitucional incluyó este punto en el problema jurídico planteado, y a pesar de ello no se pronunció al respecto.

¹ Artículo 104.- Afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. El Estado garantizará la accesibilidad de las personas con discapacidad a la afiliación voluntaria, con los mismos servicios y beneficios de la afiliación voluntaria general. **Los aportes considerarán una rebaja del cincuenta por ciento del valor total de la afiliación voluntaria general.** (El texto en negrita es la incorporación efectuada dentro del proyecto de ley)

5. Por este motivo, considero que era necesario que este Organismo atienda este punto pues resultaba fundamental para la resolución del problema jurídico y de la objeción presidencial.
6. En este sentido, debo señalar que la Corte ha tenido una línea clara sobre que la falta de una fuente de financiamiento, cuando ha existido la creación o una modificación de una prestación de la seguridad social, es contraria a la Constitución.
7. Al respecto, en la sentencia 57-23-IN/24 se estableció lo siguiente:

43. El mecanismo o herramienta para asegurar la sostenibilidad de una prestación y que exista una “certeza razonable acerca de la suficiencia de sus fuentes de financiamiento es, sin duda, la conducción inicial y periódica de estudios actuariales o técnicos” (énfasis añadido). Cualquier modificación al sistema de seguridad social –crear nuevas prestaciones o modificar existentes– debe necesariamente contar con estudios técnicos o actuariales, entre otras razones, para contar con información sobre las fuentes que permitan cubrir los costos proyectados. Esto se desprende de la literalidad del artículo 369 de la Constitución, que exige que la creación de nuevas prestaciones esté debidamente financiada.

44. Ahora bien, el debido financiamiento implica verificar que las fuentes de financiamiento sean suficientes y garanticen la sostenibilidad de la prestación, tanto para los beneficiarios actuales como futuros. Ergo, al analizar una incompatibilidad por el fondo, esta Magistratura no puede limitarse a verificar que existan normas que prevean fuentes de financiamiento para una determinada prestación, sino que estas deben ser suficientes y, en la medida de lo posible, estables en el tiempo. Esto “se puede asegurar únicamente a través de la conducción inicial y periódica de estudios técnicos y actuariales”. Si un estudio actuarial posterior a la emisión de una norma evidencia que esta no puede garantizar la sostenibilidad, es necesario reformar o derogar la legislación manifiestamente incompatible con el derecho a la seguridad social.

45. La consecuencia de no garantizar la sostenibilidad del sistema y de cada uno de sus elementos, es incumplir la obligación de garantizar el derecho a la seguridad social y su elemento de disponibilidad –que la prestación esté disponible para los beneficiarios actuales y futuros, en el corto, mediano y largo plazo–. Esta Corte ha sido clara al señalar que “[t]oda norma, o falta de ella, que impida asegurar la sostenibilidad del sistema es incompatible con [este] derecho”. (Se omitieron los pies de páginas y énfasis originales)

8. De lo anterior, es claro colegir que para la creación o modificación de una prestación de seguridad social se debe garantizar el debido financiamiento, lo cual implica que las fuentes de financiamiento para la mentada prestación deben ser suficientes y estables en el tiempo. Lo contrario implicaría que:

se compromet(a) potencialmente la viabilidad financiera del sistema de seguridad social, dado que la ausencia de un mecanismo de financiamiento explícito e identificable pone en riesgo tanto la sostenibilidad del sistema como la garantía efectiva de los derechos

otorgados a los beneficiarios. Las prestaciones no serán sostenibles y correlativamente tampoco será posible otorgarlas en el tiempo².

9. Bajo este contexto, considero que la norma objetada no contempla en ninguna parte de su texto la fuente de financiamiento respecto a la afiliación voluntaria de persona con discapacidad. Se debe considerar que la norma vigente prevé lo siguiente: “El Estado garantizará la accesibilidad de las personas con discapacidad a la afiliación voluntaria, con los mismos servicios y beneficios que la afiliación voluntaria general. Sin requerimiento del examen médico”, mientras que en el proyecto de reforma se incluyó que “Los aportes considerarán una rebaja del cincuenta por ciento del valor total de la afiliación voluntaria general”.
10. Justamente, esta rebaja del 50% en los aportes modificó la prestación de la afiliación voluntaria para persona con discapacidad, sin contar con estudios actuariales, como bien se lo reconoce en el dictamen 1-25-OP, así como tampoco se contempló la fuente de financiamiento para este cambio en la prestación. Este último punto era necesario que se atienda, analice y dilucide por parte de la Corte Constitucional, toda vez que la falta de fuente de financiamiento en este caso es contraria a la Constitución.
11. En definitiva, si bien comparto la decisión del dictamen 1-25-OP/25, considero que era fundamental abordar en el problema jurídico 8.6 lo que he expresado a lo largo de este voto concurrente.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

² CCE, sentencias 57-23-IN/24, 12 de septiembre de 2024, párr. 47.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrera Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 1-25-OP, fue presentado en Secretaría General el 20 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 14:16; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL