

**Juez ponente:** Enrique Herrería Bonnet

**SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.** - Quito, D.M., 22 de abril de 2022.

**VISTOS.** - El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 30 de marzo de 2022, **avoca** conocimiento de la causa N.º. **18-22-IN**, **acción de inconstitucionalidad**.

### **I**

#### **Antecedentes**

1. El 24 de febrero de 2022, los señores Wilson Cornelio Torres Ríos, Juan Fernando Borja Vivero y Víctor Hugo Hidalgo Díaz, en sus calidades de presidente, secretario ejecutivo y secretario general de la Federación de Profesores Universitarios y Politécnicos del Ecuador – FEPUPE (“**FEPUPE**” o “**accionantes**”), respectivamente, presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por vicios de fondo en contra del “*Decreto-Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal, tras la Pandemia Covid-19*” publicado en el tercer Suplemento del Registro Oficial N.º. 587, del 29 de noviembre del 2021 (“**Ley de Desarrollo Económico**” o “**norma impugnada**”).

### **II**

#### **Oportunidad**

2. Al haberse presentado la demanda por vicios de fondo, de conformidad con el artículo 78 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la Corte Constitucional es competente para conocer esta acción en cualquier momento, por lo que la demanda de inconstitucionalidad cumple el requisito de oportunidad.

### **III**

#### **Pretensión y Fundamentos**

3. Los accionantes solicitan de forma general la declaratoria de inconstitucionalidad por supuestas irregularidades en la emisión de la norma impugnada que incumplirían el artículo 140 de la Constitución, así como por afectar el principio de separación de poderes, el principio de progresividad y de equidad tributaria.
4. En primer lugar, refieren que no existe una “*actuación constitucional*” por la “*expresa admisión de un acto jurídico imperfecto e inválido*”. A su juicio, el Presidente de la República del Ecuador (“**Presidente**”) en funciones habría enviado un oficio<sup>1</sup> para la promulgación de la norma impugnada adjuntando únicamente el proyecto de ley y no el decreto-ley que era lo que correspondía, textualmente indican que:

---

<sup>1</sup> Oficio No. T.132-SGJ-21-0189 del 29 de noviembre de 2021 emitido por el Presidente de la República.

*Si el Art. 140 de la Constitución, en el supuesto de que se ha cumplido la condición jurídica prevista en el inciso final de su texto, determina que el proyecto de ley calificado de urgente en materia económica se ha de promulgar como decreto-ley, eso era lo que debía remitirse ¡no un oficio adjuntando otra vez el proyecto de la ley!! Conforme al Art. 70 del ERJAFE, el Presidente de la República, en lugar de producir un acto normativo, jejecuta un acto de simple administración! Que es a la categoría que podría llegar su oficio (sic). (énfasis pertenece al texto original).*

5. En segundo lugar, afirman que todo acto normativo o decreto debe cumplir con el “*requisito insuperable de motivación*” previsto en el literal l) del artículo 76 numeral 7 de la Constitución. Así, sostiene que la motivación que corresponde a la ley y aquella que debe tener un decreto-ley no es la misma. En tal sentido, refieren que:

*EN REALIDAD SE TRATA DE QUE EL DECRETO-LEY QUE PROMULGA LA LEY, ES UN ACTO JURÍDICO DIFERENTE A LA LEY PROMULGADA. EN EL SUPUESTO DEL INCISO FINAL DEL ART. 140 CONSTITUCIONAL, EL TEXTO DE LA LEY SE INCORPORA AL TEXTO DEL DECRETO LEY QUE LA PROMULGA, PERO LA EXPOSICIÓN (sic) DE MOTIVOS DE ELLA, DE NINGÚN MODO PUEDE CONFUNDIRSE CON LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS O LA MOTIVACIÓN DEL ACTO JURÍDICO QUE SE CONOCE COMO DECRETO-LEY. (énfasis y mayúsculas pertenecen al texto original).*

6. Sobre esta acusación, añade que el Presidente de la República “*debió motivar su Decreto-Ley*” en dos aspectos: (i) “*Sustentar los fundamentos fácticos y jurídicos relativos a la existencia de la condición o supuesto jurídico que deviene en la consecuencia jurídica relacionada con la promulgación*” (sic); (ii) “*Sustentar la posibilidad jurídica del actuar o de la manifestación expresa de su voluntad o de su acto jurídico normativo*” (sic). Lo cual se desprendería de los artículos 136 y 164 de la Constitución.
7. En el mismo sentido, alega que el Presidente de la República “*se limitó a remitir un oficio al Director del Registro Oficial*” pero que no existiría “*UN DECRETO LEY QUE PROMULGUE SINO UN OFICIO QUE SOLICITA UNA PUBLICACIÓN EN BASE A UNA MERA ASEVERACIÓN DE QUE HA REALIZADO UNA PROMULGACIÓN!!*”.
8. En tercer lugar, afirman que existe una “*adulteración interpretativa*” del inciso final del artículo 140 de la Constitución<sup>2</sup>, lo cual provocaría “*una actuación inconstitucional, nula y [que] afecta[ría] la validez jurídica de la norma*”. Bajo la óptica de los accionantes, la norma indicada tiene como efecto “*la realización de un acto ocasional puesto que se trata de una situación de excepción en el ordenamiento jurídico*” de forma que el Presidente de la República “*debe ejecutar*

---

<sup>2</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 140: “*Art. 140.- La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción. El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.*

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

*un acto normativo, como efecto de la norma, porque (...) la potestad de crear tributos está exclusivamente en la Asamblea Nacional y nunca en el Presidente”.*

9. En cuarto lugar, enfatizan que la “*errónea interpretación*” del inciso final del artículo 140 de la Constitución “*provoca la intromisión*” del Presidente en las facultades constitucionales exclusivas del órgano legislativo, afectando el principio de independencia de las funciones del Estado. Afirman que:

*Puesto que la norma del inciso final del Art. 140 CRE, como se ha visto, alude a un presupuesto fáctico de excepción y determina un efecto jurídico para esa sola circunstancia ocasional o casual, también es evidente que el Presidente de la República no puede alegar poseer una facultad permanente. Por lo mismo, no se trata de que estamos ante la posibilidad de la colisión entre facultades constituidas por norma sustantiva de los órganos del Estado o del poder público.*

*Cuando un órgano del Estado o un funcionario público realiza algo que no le está facultado, aún en el supuesto aparente de que tenga la potestad, incurre en arrogación de una potestad que no le corresponde; actúa sin competencia y produce la nulidad del acto jurídico, además de que viola las competencias de otros órganos o funcionarios y viola normas como las del Art. 1 CRE y varios otros donde se hace invocación de la división y existencia de varias funciones del Estado (p.e.: Arts. 118 ss.; 127.5; 134; 164; 167 ss. CRE). Esta es una verdad de Perogrullo.*

10. Sobre estos supuestos, alegan que el Presidente de la República no tiene la potestad de crear, suprimir y derogar tributos, sino que ésta le pertenece a los órganos legislativos nacionales o locales, por lo que, “*la conclusión es que no podía promulgar la ley que promulgó*” y argumentan que:

*Las facultades, en el Derecho Público y, desde luego, en el Derecho Constitucional, se las otorga a un solo órgano. Sería un absurdo que el orden jurídico público, confiera atribución, sobre una misma facultad en el mismo ámbito, a dos órganos. Ello implicaría un anticipado conflicto de competencias.*

11. En quinto lugar, manifiestan que el artículo 140 de la Constitución obliga a la Asamblea Nacional a emitir un pronunciamiento legislativo que puede expresarse en tres opciones: aprobando, modificando o negando el proyecto de ley, imponiéndole un plazo máximo de treinta días.
12. A su juicio, existen hechos públicos y notorios que demuestran que la Asamblea Nacional resolvió varias mociones para discutir la norma impugnada, así como informes para tratar la misma. Lo cual implica “*actividad del órgano legislativo*” y, por tanto, no se cumpliría la condición prevista en el artículo 140 de la Constitución, a través del cual el Presidente de la República emitió el decreto-ley que contiene la Ley de Desarrollo Económico.
13. Finalmente, indica que la promulgación de la norma impugnada transgrede el principio de progresividad tributaria, pues “*impone tributos sin tener en cuenta la condición o nivel de los individuos*”, afirman que en el caso de “*docentes universitarios*” equivale a “*eliminar de su patrimonio o de sus posibilidades de ingresos, el décimo tercer sueldo*”.
14. Con los argumentos expuestos, solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma impugnada y la suspensión provisional de la misma.

#### IV Admisibilidad

15. El artículo 83 de la LOGJCC establece que una acción pública de inconstitucionalidad debe ser inadmitida cuando esta no cumpla con los requisitos de la demanda, siempre que no sean subsanables.
16. Este Tribunal considera pertinente indicar que la acción de inconstitucionalidad es una garantía que otorga a los ciudadanos la legitimidad para accionar en defensa de la supremacía constitucional, y que se configura como una suerte de diálogo institucional entre cualquier ciudadano, la entidad emisora de la norma y la Corte Constitucional. Sin embargo, la acción debe construirse sobre la base de argumentos claros y pertinentes que permitan a esta Corte Constitucional comprender de forma mínima un cargo sobre una supuesta inconstitucionalidad de manera que pueda resolverse el fondo del caso.
17. De esta forma, si la demanda no cumple los requisitos formales mínimos incluidos en el artículo 79 de la LOGJCC, esta debe ser inadmitida.<sup>3</sup>
18. De la lectura de la demanda se verifica que esta contiene<sup>4</sup>:
  - a. La designación de la autoridad ante quien se propone;
  - b. Los nombres completos, número de cédula de identidad, de ciudadanía o pasaporte y domicilio de las personas demandantes;
  - c. La denominación del órgano emisor de las disposiciones jurídicas impugnadas;
  - d. El señalamiento de casillero judicial, constitucional o correo electrónico para recibir notificaciones; y,
  - e. La firma de las personas demandantes y de las abogadas y abogados patrocinadores de la demanda.
19. No obstante, se observa que los accionantes no han dado cumplimiento a lo dispuesto en los numerales 4) y 5) literal b) del artículo 79 de la LOGJCC.<sup>5</sup> En tanto, no han indicado las disposiciones que acusan como inconstitucionales y no han expuesto “*argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa*”. De las alegaciones referidas en la sección anterior, se verifica que los accionantes circunscriben sus argumentos a supuestas irregularidades en la promulgación de la ley, pero no han esgrimido argumentos claros ni pertinentes sobre una contradicción entre la norma impugnada y la Constitución, de manera que habilite a esta Corte a efectuar un control abstracto de constitucionalidad.

<sup>3</sup> Véase, Corte Constitucional del Ecuador, Tercer Tribunal de Admisión, Auto de inadmisión N°. 35-21-IN, 17 de junio de 2021.

<sup>4</sup> Cabe recalcar que el accionante no solicitó la suspensión provisional de la norma, conforme lo establece el artículo 79 numeral 6 de la LOGJCC.

<sup>5</sup> LOGJCC, artículo 79: “*Contenido de la demanda de inconstitucionalidad. - La demanda de inconstitucionalidad contendrá: (...) 5. Fundamento de la pretensión, que incluye: a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance. b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa*”.

20. En tal virtud, este Tribunal considera que la demanda no cumple con proveer argumentos claros, ciertos y pertinentes sobre una supuesta inconstitucionalidad.
21. Finalmente, esta Corte considera pertinente aclarar que, al inadmitirse la presente demanda por razones de forma, aquello no obsta a que los accionantes puedan presentar, en estricto respeto a los requisitos de la LOGJCC, una nueva demanda de inconstitucionalidad.

**V  
Decisión**

22. En mérito de lo expuesto, este Tribunal de la Sala de Admisión resuelve **INADMITIR** la acción de inconstitucionalidad N°. 18-22-IN y, al haberse resuelto la inadmisión no considera oportuno pronunciarse sobre la suspensión provisional de la norma.
23. En consecuencia, se dispone notificar este auto y archivar el expediente.

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Richard Ortiz Ortiz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**RAZÓN.** - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Tercer Tribunal de Sala de Admisión, del 22 de abril de 2022.- Lo certifico.

*Documento Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN**