

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIA:

62-22-IN/25 En el Caso No. 62-22-IN Se desestima la acción pública de constitucionalidad No. 62-22-IN.....	2
1-25-OP/25 En el Caso No. 1-25-OP Se acepta parcialmente la objeción presidencial en los términos desarrollados en este dictamen	41



Sentencia 62-22-IN/25
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 14 de febrero de 2025

CASO 62-22-IN

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

SENTENCIA 62-22-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de inconstitucionalidad propuesta en contra de los artículos 4 y 7 de la Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines, destinadas a la Exportación. Esta Corte encuentra que los artículos 4 y 7 de esta ley son constitucionales al no contravenir el principio de proporcionalidad contenido en el artículo 76 numeral 6 de la CRE.

1. Antecedentes

1. El 21 de julio de 2022, Richard Willians Salazar Veloz, por sus propios y personales derechos y por los derechos que representa de la Asociación de Comercialización y Exportación de Banano “ACORBANEC” en calidad de administrador y representante legal (“**accionante**”), presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 4 y 7 de la Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines, destinadas a la Exportación, publicada en el Registro Oficial Suplemento 315 de 16 de abril de 2004 (“**ley impugnada**”).
2. El 13 de septiembre de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió¹ a trámite la causa y dispuso notificar con la providencia a la Asamblea Nacional del Ecuador; así como a la Procuraduría General del Estado, para que, en el término de 15 días, dichas instituciones intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas; y, en el caso de la Asamblea, remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas. El extracto de la demanda fue publicado en el Registro Oficial.²
3. El 19 de octubre de 2022, la Asamblea Nacional presentó escritos defendiendo la constitucionalidad de las normas impugnadas, solicitando que la acción de inconstitucionalidad sea declarada improcedente y se ordene el archivo.

¹ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo compuesto por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín.

² Publicado en el Registro Oficial edición Constitucional 99 de 07 de octubre de 2022.

4. El 20 de octubre de 2022, la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de las normas impugnadas y solicitando que la demanda sea rechazada por improcedente.
5. El 10 de enero de 2025, en atención al orden cronológico de sustanciación, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa.
6. El 24 de enero de 2025, mediante auto, se corrió traslado a la Presidencia de la República del Ecuador (“**Presidencia**”) con la demanda y el auto de admisión dentro de la presente causa, para que, en el término de cinco días, intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad de los artículos demandados. De igual manera, se convocó a audiencia pública,³ tanto a los sujetos procesales, como a terceros interesados,⁴ para el día 5 de febrero de 2025 a las 10h00.⁵
7. El 3 de febrero de 2025, la Presidencia presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de las normas impugnadas y solicitando que la demanda sea desechada de plano.
8. El 7 de febrero de 2025, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (“**MAG**”), presentó el Informe sobre la Aplicación de la Ley del Banano en Ecuador, expedida por la Dirección de Posicionamiento Estratégico de Musáceas.⁶ De igual manera, la Federación Nacional de Productores Bananeros del Ecuador, FENABE (“**FENABE**”),

³ En el auto de 24 de enero de 2025 se convocó a audiencia para el día 31 de enero de 2025 a las 10h00, sin embargo, por pedido de la Presidencia de la República y del Ministerio de Agricultura y Ganadería, de fecha 30 de enero de 2025 respectivamente, se difirió la misma para el día 5 de febrero de 2025.

⁴ En calidad de terceros interesados se convocó al Ministerio de Agricultura y Ganadería y a las siguientes asociaciones: (i) Federación Nacional de Productores de Plátano del Ecuador, FENAPROPE; (ii) Asociación de Exportadores de Banano del Ecuador, AEBE; (iii) Corporación Regional de Bananeros Ecuatorianos, AGROBAN; (iv) Federación Nacional de Productores Bananeros del Ecuador, FENABE; y, (v) Asociación de Exportadores de Plátano del Ecuador,

⁵ Conforme la razón sentada de fecha 6 de febrero de 2025, a la audiencia pública comparecieron las siguientes personas: Richard Salazar; Álvaro Diego Contreras; José Xavier Solines Zea; Sebastián Andrés Vintimilla Flores y Tito Quintero Rodríguez en representación de Asociación de Comercialización y Exportación de Banano “ACORBANEC”; Rodrigo Durango en representación de la Procuraduría General del Estado; Ariana Nicolh Acosta Gómez en representación de la Presidencia de la República; Franklin Humberto Torres Chávez en representación de Corporación FENABE, Federación Nacional de Productores Bananeros del Ecuador; Leonidas Estrada Vásquez en representación de AGROBAN; Carlos Aníbal Zevallos Delgadillo en representación de Asociación de Exportadores de Banano AEBE; Manuel Jiménez en representación de Ministerio de Agricultura y Ganadería; Eduardo Manrique en representación de Asociación Exportadores de Plátano ASOEXPLA; Nelson Alfonso Villamarín Ramírez en representación de Federación Nacional de Productores del Plátano del Ecuador FENAPROPE; y, Francis Xavier Abad López y José Sánchez en representación de Centro Agrícola de El Guabo.

⁶ En cumplimiento de la información solicitada por la jueza sustanciadora y por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet en la audiencia efectuada el 5 de febrero de 2025.

en calidad de tercero interesado, presentó un escrito solicitando que se rechace la demanda.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con los numerales 2 y 3 del artículo 436 de la Constitución de la República (“CRE”), en concordancia con el artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Contenido de las normas impugnadas

10. El accionante demanda la inconstitucionalidad de los artículos 4 y 7 de la Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines, destinadas a la Exportación. El texto original de estas disposiciones de la ley impugnada corresponde al publicado en el Registro Oficial Suplemento 315 de 16 de abril de 2004.⁷ El artículo 4 fue reformado por el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (“COPCI”) publicado en el Suplemento del Registro Oficial Suplemento 351 de 29 de abril de 2010.⁸ Por lo que, el texto vigente de la normativa impugnada es el siguiente:

⁷Art. 4.- En caso de establecerse que la persona natural o jurídica inspeccionada hubiere evadido o incumplido el pago del precio mínimo de sustentación, el Subsecretario correspondiente, con el informe de inspección respectivo y después de oír verbal y sumariamente a la parte interesada, aplicará una multa equivalente de veinticinco a cincuenta veces el monto de la evasión o incumplimiento y dispondrá en todos los casos la reliquidación y pago en devolución a los productores, del monto de lo no pagado.

En caso de reincidencia, el Subsecretario correspondiente podrá disponer la suspensión de exportar por quince días.

En evento de que se incurriese por tercera ocasión en la prohibición prescrita en el artículo 2 de la presente Ley, el Subsecretario correspondiente ordenará la prohibición de exportar banano ecuatoriano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, destinadas a la exportación, bajo la marca o marcas utilizadas por el incumplido, por el plazo de sesenta días.

Si se reiterase en dicha prohibición, se aplicarán todas las sanciones establecidas en el presente artículo.

Art. 7. – Prohibiciones especiales. – Prohíbese y se tendrá por no escrita cualquier forma de renuncia que pudiera estipularse entre productores y exportadoras de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, destinadas a la exportación, y que originándose en una causa ilícita signifique, de cualquier manera, una disminución efectiva del derecho del productor a recibir cuando menos el precio mínimo de sustentación por caja de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, destinadas a la exportación.

Prohíbese que en las liquidaciones de pago de las cajas de banano para exportación consten descuentos no autorizados por el productor. El exportador que violare esta disposición será sancionado por el Subsecretario correspondiente, con la multa equivalente al quinientos por ciento (500%) de los valores indebidamente descontados, de la cual se devolverá al productor el valor correspondiente.

⁸ En la disposición reformativa del COPCI consta:

“[...] 10.6 Reemplazar el inciso primero del artículo 4 por el siguiente texto:

‘Art. 4. – Sanciones por Incumplimiento y Reincidencias. – El Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, por intermedio de la autoridad administrativa correspondiente, de oficio o mediante

Art. 4.- Sanciones por Incumplimiento y Reincidencias. - (Reformado por la Disposición Reformativa Décima, nums. 10.6, 10.7 y 10.8, de la Ley s/n, R.O. 351-S, 29-XII-2010).
- El Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, por intermedio de la autoridad administrativa correspondiente, de oficio o mediante denuncia escrita, verificará que los exportadores y/o comercializadores paguen a los productores, por las cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas, el precio mínimo de sustentación establecido.

De llegar a determinarse el incumplimiento, la autoridad administrativa que conoce el proceso, una vez que cuente con el informe técnico y oídas las partes interesadas verbal y sumariamente, aplicará una multa equivalente de veinte y cinco a cincuenta veces el monto de evasión o incumplimiento, dispondrá la reliquidación y devolución a los productores por el monto evadido o no pagado; y, ordenará la suspensión de exportar por quince días, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

En caso de reincidencia, la suspensión de exportar será de treinta días. De no pagársele al productor el precio mínimo de sustentación por una tercera ocasión, la sanción al exportador será la suspensión de exportación por sesenta días; y, en caso de continuar el incumplimiento por una cuarta ocasión se ordenará la suspensión definitiva del exportador.

Las reincidencias serán los incumplimientos dentro de un periodo de doce meses.

En caso de reincidencia, el Subsecretario correspondiente podrá disponer la suspensión de exportar por quince días. En evento de que se incurriese por tercera ocasión en la prohibición prescrita en el artículo 2 de la presente Ley, el Subsecretario correspondiente ordenará la prohibición de exportar banano ecuatoriano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, destinadas a la exportación, bajo la marca o marcas utilizadas por el incumplido, por el plazo de sesenta días.

denuncia escrita, verificará que los exportadores y/o comercializadores paguen a los productores, por las cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas, el precio mínimo de sustentación establecido.

De llegar a determinarse el incumplimiento, la autoridad administrativa que conoce el proceso, una vez que cuente con el informe técnico y oídas las partes interesadas verbal y sumariamente, aplicará una multa equivalente de veinte y cinco a cincuenta veces el monto de evasión o incumplimiento, dispondrá la reliquidación y devolución a los productores por el monto evadido o no pagado; y, ordenará la suspensión de exportar por quince días, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

En caso de reincidencia, la suspensión de exportar será de treinta días. De no pagársele al productor el precio mínimo de sustentación por una tercera ocasión, la sanción al exportador será la suspensión de exportación por sesenta días; y, en caso de continuar el incumplimiento por una cuarta ocasión se ordenará la suspensión definitiva del exportador.'

Las reincidencias serán los incumplimientos dentro de un periodo de doce meses.

10.7 Añádase luego del tercer inciso del artículo 4 el siguiente texto:

'El exportador pagará obligatoriamente por la compra de las cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas, en sus diferentes tipos, en el plazo de ocho días calendario contados a partir de la realización del embarque definitivo, mediante transferencias de fondos a través del Sistema de Pagos Interbancarios (SPI) en el Banco Central del Ecuador, desde la cuenta corriente y/o de ahorros del exportador hacia la cuenta bancaria del productor y/o comercializador. El no pago a través del Sistema de Pagos Interbancarios (SPI) conllevará que la autoridad administrativa competente aplique multa equivalente al valor evadido o no pagado a través del (SPI).'

10.8. Elimínese el cuarto inciso del artículo 4. [...]'.

El exportador pagará obligatoriamente por la compra de las cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas, en sus diferentes tipos, en el plazo de ocho días calendario contados a partir de la realización del embarque definitivo, mediante transferencias de fondos a través del Sistema de Pagos Interbancarios (SPI) en el Banco Central del Ecuador, desde la cuenta corriente y/o de ahorros del exportador hacia la cuenta bancaria del productor y/o comercializador. El no pago a través del Sistema de Pagos Interbancarios (SPI) conllevará que la autoridad administrativa competente aplique multa equivalente al valor evadido o no pagado a través del (SPI).

Art. 7.- Prohibiciones especiales. – Prohíbese y se tendrá por no escrita cualquier forma de renuncia que pudiera estipularse entre productores y exportadoras de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, destinadas a la exportación, y que originándose en una causa ilícita signifique, de cualquier manera, una disminución efectiva del derecho del productor a recibir cuando menos el precio mínimo de sustentación por caja de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, destinadas a la exportación.

Prohíbese que en las liquidaciones de pago de las cajas de banano para exportación consten descuentos no autorizados por el productor. El exportador que violare esta disposición será sancionado por el Subsecretario correspondiente, con la multa equivalente al quinientos por ciento (500%) de los valores indebidamente descontados, de la cual se devolverá al productor el valor correspondiente.

4. Contenido de las argumentaciones de las partes

4.1. Del accionante respecto de la violación de principio de proporcionalidad en materia sancionatoria contemplado en el artículo 76 número 6 de la CRE.

11. El accionante aduce que el artículo 4 viola el principio de proporcionalidad, así hace referencia a los parámetros que componen un test de proporcionalidad; y, menciona que la multa y la suspensión de exportar si bien cumplen el parámetro de idoneidad, no lo hacen con el de necesidad, pues:

[...] las sanciones en el ámbito administrativo resultan ser menos lesivas a la vez que aseguran un cumplimiento eficaz del pago del precio mínimo de sustentación requerido, sin embargo, establecer como castigo, dos sanciones administrativas, siendo estas la multa pecuniaria y la suspensión de exportación, eleva innecesariamente la severidad de la sanción administrativa, puesto que basta con imponer una sola sanción para asegurar la protección del bien jurídico respectivo, sin necesidad de provocar, como en efecto ocurre, un daño mayor al exportador que vulnera este principio constitucional.

12. En lo que respecta al parámetro de proporcionalidad en sentido estricto, expresa que:

[...] la comparación entre la utilidad que le genera al exportador y/o comercializador la actividad comercial de la compra/venta del banano y las excesivas multas pecuniarias que se aplican como sanción en caso de incumplir con el pago del precio mínimo de sustentación por cada caja de banano comprada, produce una desproporcionalidad entre la protección que persigue y el daño que la sanción provoca, dado que quienes incurran

en la infracción, además de la sanción de suspensión de exportar y la posible responsabilidad civil y penal, tendrían que pagar una multa exorbitante en comparación a la ganancia que conlleva esta actividad económica [...].

13. Así, adiciona que:

[...] el artículo 4 establece que la conducta sancionada también puede llegar a generar responsabilidad civil y penal para el infractor, por lo que existe de esta forma, solo en este primer escenario sancionatorio cuatro diferentes posibles castigos, sin que se establezcan parámetros definidos que delimiten la gravedad de las conductas y, por ende, la sanción respectiva [...] al no existir una relación adecuada entre los medios de la potestad sancionadora y las finalidades perseguidas por el Estado ante la falta de una gradación de las reacciones punitivas respecto de los bienes jurídicos afectados, se vulnera el principio de proporcionalidad de las sanciones, contemplado en el artículo 76 numeral 6 del texto constitucional.

14. De igual manera, acerca del mecanismo de pago previsto en el artículo 4, señala que la imposición de la multa es idónea, sin embargo, considera que resulta innecesaria, ya que:

[...] en la práctica la autoridad pública sanciona la misma conducta dos veces, en referencia al incumplimiento de pago del precio mínimo de sustentación por la compra de cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas que realizan los exportadores y/o comercializadores a los productores. En efecto, si un exportador o comercializador que utiliza el Sistema de Pagos Interbancarios (SPI) en el Banco Central como plataforma de pago no cumple con la totalidad del monto del pago mínimo de sustentación, tiene que pagar la multa expuesta en el primer escenario sancionatorio y, además, pagar el valor que evadió proveniente también del precio mínimo de sustentación [...] resulta innecesario crear una nueva multa que, si bien sanciona un hecho distinto, no utilizar Sistema de Pagos Interbancarios (SPI) en el Banco Central, este hecho se tipificó por el legislador con la finalidad de verificar el pago del precio mínimo de sustentación al productor bananero [...].

15. En definitiva, indica que el artículo 4 contiene una sanción desproporcionada por cuanto:

[...] si es que se cumplió con pagar el valor total por otro medio y se puede demostrar, que se obligue a que el infractor cumpla nuevamente con el pago total de la compra, a través de la imposición de una multa se origina más lesividad en detrimento del exportador y/o comercializador que la propia infracción (...) crear OTRA MULTA QUE PERSIGUE EL MISMO FIN, RESULTA EXCESIVO Y DESPROPORCIONADO CON RESPECTO A LOS DERECHOS QUE SE PRETENDEN PROTEGER FRENTE A LOS QUE SE ESTÁN VULNERANDO ACTUALMENTE, por lo que no se cumple con este parámetro. (mayúsculas en el original).

16. Acerca del artículo 7 y la presunta incompatibilidad con el principio de proporcionalidad en materia sancionatoria, el accionante señala que la multa determinada es idónea, sin embargo, no cumple con el parámetro de necesidad, ya que:

[...] es equivalente al quinientos por ciento (500%) de los valores indebidamente descontados, de la cual se devolverá al productor ÚNICAMENTE EL VALOR CORRESPONDIENTE [...] nos encontramos con un hecho en el cual la sanción administrativa no es necesariamente la menos lesiva, debido al monto del porcentaje utilizado para el cálculo de la multa, en consideración que ésta pudo ser inferior para evitar un desequilibrio entre la infracción y la sanción, y con la única finalidad de compensar al productor perjudicado (mayúsculas en el original).

17. Y agrega que:

[...] cuando la Administración Pública a través de las sanciones que impone perjudica excesivamente y de manera directa a los exportadores y/o comercializadores, también perjudica de forma indirecta a los productores y, consecuentemente, a toda la industria bananera del país, de manera que los fondos recaudados por la multa excesiva que está destinada al ‘desarrollo de la industria bananera del país’ no cumple con su finalidad, por tanto, esta sanción resulta irrazonable y desproporcionada.

4.2. Del accionante sobre la vulneración de la seguridad jurídica, en relación con el derecho a la propiedad y el principio de no confiscatoriedad, establecidos en los artículos 82; y, 66 numeral 26, 321 y 323 de la CRE, respectivamente.

18. En relación al artículo 4 y la presunta incompatibilidad con el principio de seguridad jurídica, el accionante menciona:

[...] A pesar de que existe un procedimiento administrativo para verificar la infracción y ordenar las respectivas reparaciones y sanciones, no existe un articulado en esta ley o en el Reglamento a la Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines, destinadas a la Exportación, que explique de qué forma la autoridad administrativa va a determinar la imposición de la sanción que puede variar de veinticinco a cincuenta veces el monto de evasión o incumplimiento ni cuáles son los parámetros de conducta en los que se debe incurrir para que se aplique un valor u otro. Esta situación, además de generar inseguridad, imposibilita que los exportadores y/o comercializadores determinen razonablemente el alcance de la norma con miras a adecuar su conducta, lo cual afecta los elementos de certeza y previsibilidad del derecho a la seguridad jurídica.

19. Finalmente, en referencia a las normas impugnadas y su presunta incompatibilidad con la seguridad jurídica en relación al derecho a la propiedad, el accionante indica que:

[...] el derecho a la seguridad jurídica, previamente analizado, se relaciona con el derecho a la propiedad, en la medida que las dos normas jurídicas acusadas como inconstitucionales tienen el mismo efecto negativo que recae sobre los patrimonios de los exportadores y/o comercializadores infractores al contener multas desproporcionadas, lesivas, arbitrarias y excesivas, que configuran un escenario de falta de certidumbre que vulnera el derecho a la propiedad privada. Los valores establecidos como multas ocasionan que las sanciones sobrepasen la capacidad económica del infractor, en cuyo caso, el desprendimiento patrimonial que se produciría se convierte en confiscatorio, es

decir, limita y restringe la propiedad de los infractores con lo cual se evidencia que la protección constitucional que persiguen estas medidas sancionatorias [...] es menor al daño que ésta pueda provocar.

20. En función de lo reseñado, el accionante solicita que se admita a trámite la demanda presentada, se declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas; y, que se ordene a la Asamblea Nacional que, a partir de la notificación de la sentencia, expida normativa en sustitución de las normas que impugna, la que debe encontrarse ajustada al principio de proporcionalidad.

4.3.De la Presidencia de la República

21. La Presidencia, en relación a la presunta inconstitucionalidad del artículo 4 de la ley impugnada manifiesta:

Es menester precisar que, la función legislativa y la administración pública, en uso de su facultad sancionadora, introdujeron dicha sanción en la Disposición Reformatoria Décima del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, publicada en Registro Oficial Suplemento No. 351 de 29 de Diciembre del 2010; debido a que los productores de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas se veían perjudicados por los intermediarios o los exportadores quienes pagaban menos del valor establecido por autoridad competente, así como realizaban descuentos por cualquier índole, lo cual terminaba por afectar a la parte más débil en la cadena de producción del banano y sus similares.

22. Y añade:

[...] la administración pública, previo a emitir cualquier sanción, está obligada a aplicar las reglas del debido proceso y formación de la voluntad administrativa a través de informes de responsabilidad, debidamente motivados se enmarquen (sic) en un procedimiento amparado en la ley y en los reglamentos para no caer en nulidad absoluta del acto administrativo sancionador. Es decir, si se presume el cometimiento de una posible falta por parte del administrado, este último, tiene derecho a presentar sus pruebas de descargo ante la administración pública, así como su garantía a un proceso legal y constitucional previo a una posible sanción; evitando la arbitrariedad, al encontrarse de manera reglada el procedimiento sancionatorio que realiza el ente rector.

23. Con respecto a la presunta incompatibilidad del artículo 7, la Presidencia arguye que:

[...] el artículo impugnado tiene como finalidad únicamente la prevención general positiva y la protección de las expectativas institucionalizadas en normas; así como, a través de las facultades de regulación y control, evitar el abuso y/o posible perjuicio a los derechos económicos de los productores de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas.

24. Consecuentemente, solicita que se deseche la demanda de plano al no haberse desvirtuado la presunción de constitucionalidad de las normas bajo análisis y, se declare la constitucionalidad de tales artículos.

4.4. De la Asamblea Nacional

25. En cuanto a la aducida violación del principio de proporcionalidad, indica lo siguiente:

[...] la norma vigente y la interpretación que le da el legislador, cumple con la función estricta de la Ley, que es no sancionar por sancionar si no en su lugar, hacer que la pena cumpla una función disuasoria; y, en este sentido, prevenir que se cometa una infracción en la cual se vea perjudicado el productor ya que el camino que debe seguir el intermediario o exportador es cumplir con el pago mínimo sobre el valor de la caja de banano y de hacerlo así no tiene por qué verse afectado o sancionado con lo señalado en la Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines, destinadas a la Exportación.

En conclusión, el legislador bajo la lógica de proteger la parte más débil (productores) en la cadena de producción y exportación del banano y otras musáceas estableció sanciones coherentes y proporcionales que bajo ningún contexto vulneran derecho alguno de los exportadores, como pretende señalar el accionante.

26. Acerca de la alegada vulneración a la seguridad jurídica, manifiesta que:

[...] la norma impugnada no presenta falencias o peor aún vacíos procedimentales administrativos, considerando que el objetivo de la misma es precautelar que se cumpla en derecho que las personas, grupos, asociaciones y demás colectivos que se encuentran en la producción del banano y tengan una expectativa razonable de que los valores que correspondan se pagarán conforme establece el ordenamiento jurídico.

27. Con respecto al derecho a la propiedad, señala:

El principio de no confiscatoriedad no es aplicable en la presente norma que tiene un régimen sancionatorio, y no puede ser tenida como un principio absoluto o regla inmutable a seguir por parte del Estado; es decir, el régimen sancionatorio que contiene la Ley impugnada es manifestación del ius puniendi estatal, en el que discurre la sanción como la consecuencia de la realización de un supuesto hecho calificado jurídicamente como infracción, de allí la pertinencia del análisis de esta figura que devela su naturaleza, ya que para el caso en concreto que menciona el accionante se pretende dar la figura de confiscatorio el hecho de que el Estado a través de sus organismos competentes regule y sancione el NO CUMPLIMIENTO de la obligación que tienen los EXPORTADORES de pagar al PRODUCTOR el valor mínimo establecido para la compra de la caja de banano y sus derivados.

28. La Asamblea Nacional pide que se deseche la demanda, se declare su improcedencia y se ordene su archivo.

4.5. De la Procuraduría General del Estado

29. En cuanto a la presunta incompatibilidad con la seguridad jurídica, manifiesta:

En este sentido, la norma impugnada no [sic] la causante de un perjuicio y mucho menos generando inseguridad, sabiendo que el objetivo de esta es garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas que se encuentran inmiscuidas en la comercialización del banano y producción, además el alcance de la norma en cuanto a lo específico, se refiere al pago correcto del precio de la caja de banano, plátano (barraganete) en base a lo que establece la ley.

30. Asimismo, con respecto al principio de proporcionalidad menciona que el accionante “demanda la inconstitucionalidad de la Ley [...] vigente desde su publicación [...] pero no señala que la misma fue reformada por [...] Disposición General Décima de Ley [...] publicada en el Registro Oficial Suplemento 351 de 29 de diciembre [sic] de 2010 en la cual reemplaza el artículo 4 [...]”; y, añadió:

[...] en esa transición de la norma se cambió a que los exportadores que incumplan con el pago del mínimo sobre el valor de la caja de banano y otras musáceas como primera sanción se le imponga la multa equivalente de veinte y cinco a cincuenta veces el monto de evasión o incumplimiento, dispondrá la reliquidación y devolución a los productores por el monto evadido o no pagado; y, ordenará la suspensión de exportar por quince días, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar, esto debido a que los productores de las musáceas se veían perjudicados por los intermediarios o los exportadores quienes pagaban menos del valor establecido así como realizaban descuentos por cualquier índole afectando la parte más débil en la cadena de producción del banano y sus similares, pero también esta reforma señala que de existir reincidencias las mismas se aplicarán siempre y cuando se hayan perpetrado dentro de un periodo de doce [sic] meses.

31. Agrega que: “la norma vigente [...] cumple con la función estricta de la Ley que es no sancionar por sancionar si no en su lugar prevenir que se cometa una infracción en la cual se vea perjudicado el productor ya que el camino que debe seguir el intermediario o exportador es cumplir con el pago mínimo sobre el valor de la caja de banano [...]”.

32. En relación a la presunta afectación al derecho a la propiedad, indica:

[...] el régimen sancionatorio que contiene la Ley impugnada es manifestación del ius puniendi estatal, en el que discurre la sanción como la consecuencia de la realización de un supuesto hecho calificado jurídicamente como infracción, de allí la pertinencia del análisis de esta figura que debe su naturaleza, ya que para el caso en concreto que menciona el accionante se pretende dar la figura de confiscatorio el hecho de que el Estado a través de sus organismos competentes regule y sancione el no cumplimiento de la obligación que tienen los exportadores de pagar al productor el valor mínimo sobre la caja de banano y sus derivados.

33. La PGE solicita a esta Corte que la demanda sea desechada por improcedente.

5. Cuestión previa

- 34.** Conforme lo alegado por la PGE y previo al planteamiento de los problemas jurídicos es indispensable conocer si las normas impugnadas han tenido reformas desde su expedición.
- 35.** La Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines, destinadas a la Exportación, fue publicada en el Registro Oficial Suplemento 315 de 16 de abril de 2004. Mediante el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, publicado en el Suplemento del Registro Oficial Suplemento 351 de 29 de abril de 2010, se reformó el artículo 4, cuyo cuadro comparativo es el siguiente:

Tabla 1: Reformas al artículo 4 de la ley impugnada

Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines, destinadas a la Exportación, fue publicada en el Registro Oficial Suplemento 315, el 16 de abril de 2004.	Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, publicado en el Suplemento del Registro Oficial Suplemento 351, de 29 de abril de 2010, se reformó el artículo 4.
<p>Art. 4.- En caso de establecerse que la persona natural o jurídica inspeccionada hubiere evadido o incumplido el pago del precio mínimo de sustentación, el Subsecretario correspondiente, con el informe de inspección respectivo y después de oír verbal y sumariamente a la parte interesada, aplicará una multa equivalente de veinticinco a cincuenta veces el monto de la evasión o incumplimiento y dispondrá en todos los casos la reliquidación y pago en devolución a los productores, del monto de lo no pagado.</p> <p>En caso de reincidencia, el Subsecretario correspondiente podrá disponer la suspensión de exportar por quince días.</p> <p>En evento de que se incurriese por tercera ocasión en la prohibición prescrita en el artículo 2 de la presente Ley, el Subsecretario correspondiente ordenará la prohibición de exportar banano ecuatoriano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, destinadas a la</p>	<p>Disposición Reformatoria Décima</p> <p>[...] 10.6 Reemplazar el inciso primero del artículo 4 por el siguiente texto:</p> <p>“Art. 4. - El Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, por intermedio de la autoridad administrativa correspondiente, de oficio o mediante denuncia escrita, verificará que los exportadores y/o comercializadores paguen a los productores, por las cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas, el precio mínimo de sustentación establecido.</p> <p>De llegar a determinarse el incumplimiento, la autoridad administrativa que conoce el proceso, una vez que cuente con el informe técnico y oídas las partes interesadas verbal y sumariamente, aplicará una multa equivalente de veinte y cinco a cincuenta veces el monto de evasión o incumplimiento, dispondrá la reliquidación y devolución a los productores por el monto evadido o no pagado; y, ordenará la suspensión de exportar por quince días, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.</p>

<p>exportación, bajo la marca o marcas utilizadas por el incumplido, por el plazo de sesenta días.</p> <p>Si se reiterase en dicha prohibición, se aplicarán todas las sanciones establecidas en el presente artículo.</p>	<p>En caso de reincidencia, la suspensión de exportar será de treinta días. De no pagársele al productor el precio mínimo de sustentación por una tercera ocasión, la sanción al exportador será la suspensión de exportación por sesenta días; y, en caso de continuar el incumplimiento por una cuarta ocasión se ordenará la suspensión definitiva del exportador.</p> <p>Las reincidencias serán los incumplimientos dentro de un periodo de doce meses.”</p> <p>[Nota. - No se reforma el inciso segundo, ni el inciso tercero del artículo 4 por lo tanto, se mantiene]</p> <p>“En caso de reincidencia, el Subsecretario correspondiente podrá disponer la suspensión de exportar por quince días.</p> <p>En evento de que se incurriese por tercera ocasión en la prohibición prescrita en el artículo 2 de la presente Ley, el Subsecretario correspondiente ordenará la prohibición de exportar banano ecuatoriano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, destinadas a la exportación, bajo la marca o marcas utilizadas por el incumplido, por el plazo de sesenta días.”</p> <p>10.7. Añádase luego del tercer inciso del artículo 4 el siguiente texto:</p> <p>“El exportador pagará obligatoriamente por la compra de las cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas, en sus diferentes tipos, en el plazo de ocho días calendario contados a partir de la realización del embarque definitivo, mediante transferencias de fondos a través del Sistema de Pagos Interbancarios (SPI) en el Banco Central del Ecuador, desde la cuenta corriente y/o de ahorros del exportador hacia la cuenta bancaria del productor y/o comercializador. El no pago a través del Sistema de Pagos Interbancarios (SPI) conllevará que la autoridad administrativa competente aplique multa equivalente al valor evadido o no pagado a través del (SPI).”</p> <p>10.8. Elimínese el cuarto inciso del artículo 4.</p>
--	---

Fuente: Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

36. Este Organismo observa que mediante el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones únicamente se reformó el artículo 4. En lo referente al artículo 7, se

verifica que no ha sufrido ninguna alteración desde su aprobación. Ahora bien, de la revisión de la demanda se desprende que el accionante demanda el control abstracto de inconstitucionalidad de varias partes del artículo 4 reformado. En este sentido, este Organismo considera necesario analizar el artículo 4 en su totalidad.

37. Por lo que, al verificar que, los artículos 4 y 7 impugnados se encuentran vigentes, esta Corte analizará los cargos determinados por el accionante, tanto a la luz de la norma aprobada en el año 2004 con respecto del artículo 7, como a la reforma del 2010 en relación al artículo 4.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

38. La LOGJCC⁹ exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa.
39. En tal virtud, el accionante debe cumplir con una carga argumentativa suficiente y pertinente que permita a este Organismo hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.¹⁰
40. De la revisión de la demanda, el accionante alega una supuesta inconstitucionalidad de las normas impugnadas, al ser incompatibles con el principio de proporcionalidad, la seguridad jurídica, y el derecho a la propiedad privada en su relación con el principio de no confiscatoriedad, contemplados en los artículos 76 numeral 6, 82, 66 numeral 26, 321 y 323 de la CRE.
41. Este Organismo no verifica argumento completo en lo que respecta a una presunta incompatibilidad entre el artículo 4 y el derecho a la seguridad jurídica, según lo plasmado en el párrafo 18 *supra*, ya que, el accionante reconoce que existe un procedimiento dispuesto en la ley, pero señala que las sanciones son excesivas y que no cumplen con su finalidad; por lo que, únicamente denota su inconformidad con lo dispuesto en la normativa. En tal razón, este Organismo no formulará un problema jurídico al respecto.
42. En lo que respecta a lo citado en los párrafos 11 al 17 *supra*, el accionante alega que las normas impugnadas son incompatibles con el principio de proporcionalidad. Esto debido a que luego de efectuar un test de proporcionalidad se indica que: (i) tanto las sanciones administrativas, como el mecanismo de pago dispuesto en el artículo 4 son

⁹ LOGJCC, artículo 79 (5).

¹⁰ CCE, sentencia 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46.

medidas innecesarias y desproporcionadas, en virtud de que se establecerían dos sanciones administrativas de manera simultánea, siendo éstas la sanción pecuniaria y la suspensión del permiso de exportación; y, al establecer la obligatoriedad del Sistema de Pagos Interbancarias (SPI) se impone, igualmente, una doble sanción, la primera por la falta de pago del precio mínimo de sustentación¹¹ por la compra de las cajas de banano y otros, y la segunda por la falta de utilización del mencionado sistema, valor que será equivalente al rubro evadido o no pagado. Y, (ii) la sanción equivalente al quinientos por ciento de los valores indebidamente descontados, dispuesta en el artículo 7, no sería la medida menos lesiva, además que perjudicaría directamente a los comercializadores y exportadores de los productos, por lo que no cumpliría con su finalidad, ya que, a su parecer, resulta irrazonable.

43. Asimismo, conforme el párrafo 19 *supra*, el accionante ha indicado que las normas impugnadas son incompatibles con el derecho a la seguridad jurídica en relación con el derecho a la propiedad privada y el principio de no confiscatoriedad. Para lo cual, argumenta que los dos artículos generan un efecto negativo que recae sobre los patrimonios de los exportadores y/o comercializadores al contener multas desproporcionadas, lesivas, arbitrarias y excesivas, lo que genera que sobrepase la capacidad económica del infractor.
44. Por lo que, al centrarse los cargos expuestos por el accionante en una aparente incompatibilidad entre las sanciones dispuestas en las normas impugnadas con el principio de proporcionalidad al indicar que estas son excesivas y desproporcionadas, lo que afectaría su derecho a la propiedad y al principio de no confiscación, este Organismo formula los siguientes problemas jurídicos:

44.1. ¿El artículo 4 de la ley impugnada es contrario al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria, al ordenar sanciones, inclusive simultáneas, al exportador y/o comercializador de cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas?

44.2. ¿El artículo 7 de la ley impugnada es contrario al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria al establecer una multa equivalente al quinientos por

¹¹ Para el año 2023, el Ministerio de Agricultura y Ganadería determinó como precio mínimo de sustentación el valor de USD \$ 6.50 dólares americanos. Véase en: <https://www.agricultura.gob.ec/685-dolares-es-el-nuevo-precio-minimo-de-sustentacion-de-la-caja-de-banano/>

Para el año 2024, el Ministerio de Agricultura y Ganadería estableció como precio mínimo de sustentación el valor de USD \$ 6.85 dólares americanos. Véase en: <https://www.agricultura.gob.ec/685-dolares-es-el-nuevo-precio-minimo-de-sustentacion-de-la-caja-de-banano/>.

En lo referente al año 2025, el Ministerio de Agricultura y Ganadería determinó como precio mínimo de sustentación el valor de USD \$ 7.25 dólares americanos. Véase en: <https://www.swissinfo.ch/spa/ecuador-fija-precio-minimo-de-caja-de-banano-en-7-25-dolares-para-2025-5-2025-m%C3%A1s-que-2024/87878760>.

ciento de los valores indebidamente descontados, al exportador de cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas?

7. Resolución de problemas jurídicos

45. El accionante alega que los artículos 4 y 7 de la ley impugnada son incompatibles con el artículo 76 numeral 6 de la CRE porque inobserva el principio de proporcionalidad entre las infracciones dispuestas en estos y sus sanciones.
46. Al respecto, el principio de proporcionalidad en la aplicación de sanciones se encuentra reconocido en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución de la siguiente forma: “[e]n todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza”.
47. De manera que, el principio de proporcionalidad constituye una de las garantías del debido proceso que actúa como límite al poder punitivo al momento de configuración normativa de las distintas infracciones y sanciones administrativas.¹²
48. La proporcionalidad exige que entre la sanción administrativa y la conducta reprochada exista una adecuada correspondencia, para que esta no sea excesiva atendiendo a la gravedad de la infracción o que sea necesaria para la consecución de la finalidad de interés general perseguida por la regulación sectorial.¹³
49. Esta Corte ha señalado que el principio de proporcionalidad permite la existencia de una relación adecuada entre los medios de la potestad sancionatoria y las finalidades perseguidas por el Estado, logrando un equilibrio entre los beneficios que su implementación representa y los perjuicios que podría producir.¹⁴
50. Al respecto, este Organismo ha señalado que: “las autoridades públicas competentes deben realizar una cuidadosa tipificación de las conductas ilícitas y la medición razonable de sus consecuencias, a través de una gradación adecuada de las reacciones punitivas frente a los bienes jurídicos afectados y las lesiones causadas”.¹⁵

¹² CCE, sentencia 93-20-IN/23, 1 de marzo de 2023, párr. 63.

¹³ CCE, sentencia 93-20-IN/23, 1 de marzo de 2023, párr. 63; sentencia 10-18-IN/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 37.

¹⁴ CCE, sentencia 025-16-SIN-CC, caso 0047-14-IN, 6 de abril de 2016, pág. 10, sentencia 10-18-IN/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 38.

¹⁵ *Ibíd.*, pág. 9, sentencia 21-18-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 101.

51. En este sentido, le corresponde a esta Corte verificar si las sanciones dispuestas en los artículos 4 y 7 de la ley impugnada son proporcionales a los hechos constitutivos de las infracciones que se sanciona.

7.1.¿El artículo 4 de la ley impugnada es contrario al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria, al ordenar sanciones, inclusive simultáneas, al exportador y/o comercializador de cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas?

52. El artículo 4 determina que se sancionará a los exportadores y/o comercializadores que: (i) no paguen el precio mínimo de sustentación a los productores y (ii) no efectúen dicho pago, en el plazo de 8 días desde el embarque definitivo, a través del Sistema de Pagos Interbancarios en el Banco Central del Ecuador.
53. Si se llegara a determinar el incumplimiento de la primera conducta descrita en el párrafo *ut supra*, se “aplicará una multa equivalente de veinte y cinco a cincuenta veces el monto de evasión o incumplimiento, la reliquidación y devolución a los productores por el monto evadido o no pagado y ordenará la suspensión de exportar por quince días, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar”. En caso de reincidencia “la suspensión de exportar será de treinta días”, si se cometiera la infracción por una tercera ocasión “la sanción será la suspensión de exportación por sesenta días”; y, si se efectuaría por una cuarta ocasión “se ordenará la suspensión definitiva del exportador”. La norma igualmente establece que “[l]as reincidencias serán los incumplimientos dentro de un periodo de doce meses”. En relación con la segunda conducta referida *supra*, el artículo indica que se sancionará al exportador con “una multa equivalente al valor evadido o no pagado a través del (SPI)”.
54. Bajo las consideraciones antes expuestas, le corresponde a esta Corte determinar si las sanciones dispuestas en el artículo 4 son proporcionales y por lo mismo, no vulneran el derecho a la propiedad y el principio de no confiscación alegado por el accionante. Para el efecto, se procederá a examinar estas a partir del test de proporcionalidad en sus cuatro elementos señalados en el artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC: a) fin constitucionalmente válido; b) idoneidad; c) necesidad; y d) proporcionalidad en estricto sentido.¹⁶

a) Fin constitucionalmente válido

¹⁶ LOGJCC, artículo 3 numeral 2: “Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.”

55. Esta Corte ha señalado que para que una medida persiga un fin constitucionalmente válido aquella debe tener como horizonte el cumplimiento de un objetivo o meta prevista en la Constitución o que busque proteger derechos constitucionales.¹⁷
56. En el presente caso, esta Corte observa que la Constitución ha previsto en los artículos 335 y 336, los principios de intercambio económico y comercio justo de la siguiente forma:

Art. 335. - **El Estado regulará, controlará e intervendrá**, cuando sea necesario, **en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación**, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, **así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos**.

El Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de **abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal**.

Art. 336. - **El Estado impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad**. El Estado **asegurará la transparencia** y eficiencia en los mercados **y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades**, lo que se definirá mediante ley. (énfasis añadido).

57. La Constitución prevé que el Estado, a través de las instituciones correspondientes, regule, controle, e intervenga en los intercambios comerciales, y sancione, en caso de que se incurra en ciertas prácticas que impliquen cualquier forma de perjuicio a los derechos económicos o de abuso de posición en el mercado; así como también, se ha determinado que el Estado impulse y vele por el comercio justo en igualdad de condiciones y oportunidades.
58. En este sentido, el establecimiento de sanciones en general constituye una potestad del Estado con el fin de que los intercambios comerciales se ejerzan de la forma más equitativa posible y conforme a lo establecido en los artículos 335 y 336 de la CRE. Así, las sanciones pecuniarias (dispuestas tanto por el no pago del precio mínimo, como por el no pago dentro del tiempo previsto y sin la utilización del Sistema de Pagos Interbancarios) y la suspensión de la licencia de exportación, buscan proteger al productor de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, y constituye una forma, mediante la cual, el Estado asegura que la comercialización entre productores, comercializadores y exportadores se efectúe de la forma más justa posible. Inclusive el accionante en su demanda señala que “la medida resulta ser idónea para alcanzar el fin propuesto, debido a que las sanciones, tanto de la multa, como de la suspensión de exportar [...] son medidas conducentes a garantizar que se cumpla con el pago del

¹⁷ CCE, sentencia 7-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 32.

precio mínimo de sustentación [...], por lo que en este caso ambas sanciones cumplen con garantizar el equivalente al costo promedio nacional.”

59. En esta línea, este Organismo verifica que la medida cumple con un fin constitucionalmente válido, ya que, busca proteger los principios de intercambio económico y comercio justo establecidos en los artículos 335 y 336 de la CRE, así como proteger los intereses dentro de las relaciones entre productores, con los exportadores y/o comercializadores.

b) Idoneidad

60. En cuanto al criterio de idoneidad, este Organismo ha señalado que este “implica que la medida tomada sea adecuada para cumplir el fin constitucional. La restricción de un derecho debe ser un medio que contribuya a alcanzar el fin constitucional. En consecuencia, una medida no es idónea si es que no contribuye de forma alguna al fin constitucional”.¹⁸
61. Conforme los párrafos precedentes, el Estado debe promover el intercambio comercial y comercio justo; bajo este contexto “[...] sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos”. Así también, “[...] impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad. El Estado asegurará la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades [...]”.
62. De tal forma, en la medida en que la ley impugnada regula la producción y comercialización de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines, destinadas a la exportación; y, establece como obligación por parte de los exportadores y comercializadores, el pago del precio mínimo de sustentación a los productores, cobra sentido que, se establezcan sanciones para asegurar el cumplimiento del fin constitucional determinado en el apartado anterior.
63. La falta de cumplimiento del precio mínimo de sustentación afecta de sobremanera la calidad de vida de alrededor de seis mil doscientos setenta y tres productores (6273)¹⁹

¹⁸ CCE, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 110; sentencia 61-18-IN/23, párr. 44.

¹⁹ Dato obtenido en el listado de productores de banano registrados ante el Ministerio de Agricultura y Ganadería en el año 2020. Véase en: https://www.agrocalidad.gob.ec/wp-content/uploads/2020/06/listado_productores_ban-or_jun2020.pdf.

y de aproximadamente doscientos cincuenta mil (250.000) empleos directos.²⁰ Por lo que, se verifica el elemento de la idoneidad en función de que la norma impugnada busca proteger a los productores en la relación asimétrica con comercializadores y exportadores en el ámbito comercial y económico.

64. De ahí que, por cuanto las sanciones establecidas en el artículo 4 contribuyen a proteger el fin constitucionalmente válido, siendo este, el intercambio comercial y comercio justo entre productores, comercializadores y exportadores, y sobre todo proteger al sujeto que se encuentra dentro de una relación asimétrica, siendo estos los productores, este Organismo encuentra que cumplen con el requisito de idoneidad.

c) Necesidad

65. Para determinar la necesidad de la medida, esta Corte ha referido que:

[...] la medida escogida tiene que ser, entre todas las posibles a tomar, la menos gravosa para el ejercicio de derechos, la que provoque el menos daño posible para lograr el fin constitucional, la mejor alternativa entre las disponibles. La necesidad obliga a enumerar las medidas existentes para cumplir el fin y compararlas; de este modo, hay medidas que siendo idóneas pueden no ser necesarias.²¹

66. El accionante manifiesta que “establecer como castigo, dos sanciones administrativas, siendo estas la multa pecuniaria y la suspensión de exportación, eleva innecesariamente la severidad de la sanción [...] basta con imponer una sola sanción para asegurar la protección del bien jurídico respectivo, sin necesidad de provocar, como en efecto ocurre, un daño mayor al exportador [...]”. A más de “las acciones civiles y penales a que hubiere lugar”.
67. De la revisión del artículo 4 se desprenden dos puntos relevantes: (i) la norma prevé la progresividad de las sanciones en virtud de las reincidencias del infractor, es así que se determina la sanción pecuniaria en una escala del 25 a 50 veces del monto de evasión o incumplimiento,²² y en lo que respecta a la suspensión de la exportación,

²⁰ Dato otorgado por Leonidas Estrada Vásquez representante de AGROBAN, en la audiencia llevada a cabo ante este Organismo el 5 de febrero de 2025.

²¹ CCE, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 112.

²² Conforme el informe presentado por el MAG, en el establecimiento de la sanción pecuniaria de entre 25 a 50 veces el valor evadido o no pagado se “aplica el valor mínimo de la multa establecida en la norma mencionada, considerando los principios contenidos en los Arts. 14 y 18 del Código Orgánico Administrativo, ‘...Art. 14.- Principio de juridicidad. La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código (...) Art. 18.- Principio de interdicción de la arbitrariedad. Los organismos que conforman el sector público, deberán emitir sus actos conforme a los principios de juridicidad e igualdad y no podrán realizar interpretaciones arbitrarias...’”. Adicionalmente, señalan que aplican “[...] los Arts. 2 y 3 del Reglamento Para el Control de la Discrecionalidad en los Actos de la Administración Publica [sic]. ‘...Art. 2.- De los actos discrecionales.- La potestad discrecional de la administración en la producción de actos

esta puede ir desde 15 días (primera ocasión), 30 días (reincidencia), 60 (reincidencia por tercera vez) y manera definitiva (reincidencia por cuarta vez). Y, (ii), la norma establece que serán reincidencias aquellas ocurridas en el periodo de un año, por lo que—la norma considera; tanto el espacio temporal, como la gradualidad de las infracciones y la reiteración de la conducta.

68. Con respecto a la sanción dispuesta por la falta de pago a los productores por medio del Sistema de Pagos Interbancarios se observa que la misma contempla únicamente una sanción de índole pecuniaria, sin que se establezcan valores adicionales por reincidencia. Estas sanciones son establecidas por la Dirección de Posicionamiento Estratégico de Musáceas del Ministerio de Agricultura y Ganadería,²³ una vez que se conoce la denuncia y conforme el trámite establecido en el propio artículo 4. Cumplido el proceso, el denunciado podrá interponer recurso de apelación y recurso extraordinario de revisión ante la máxima autoridad de la institución.²⁴

administrativos se justifica en la presunción de racionalidad con que aquella se ha utilizado en relación con los hechos, medios técnicos y la multiplicidad de aspectos a tener en cuenta en su decisión, a fin de que la potestad discrecional no sea arbitraria, ni sea utilizada para producir una desviación de poder sino, antes al contrario, ha de fundarse en una situación fáctica probada, valorada a través de previos informes que la norma jurídica de aplicación determine e interpretados y valorados dentro de la racionalidad del fin que aquella persigue. La discrecionalidad respaldada por el derecho implica la elección de una entre varias opciones igualmente válidas, dentro de los límites de la potestad y de la competencia del órgano. Todo acto administrativo dictado en ejercicio de la potestad discrecional reglada es impugnabile en vía administrativa o judicial. Art. 3.- Del control de los hechos determinantes. - De forma previa a la expedición de los actos administrativos, los funcionarios cuidarán que exista una adecuada y correcta apreciación de los presupuestos de hecho determinantes, y una acertada valoración que conduzca a que la toma de decisión se ajuste plenamente a los hechos que determinan la expedición del acto’.”

²³ Ministerio de Agricultura y Ganadería, Acuerdo Ministerial No. 175, 28 de diciembre de 2018, artículo 1 literal v: “Conocer y resolver, en primera instancia, los reclamos, recursos y denuncias que se presenten por transacciones efectuadas al amparo de lo previsto en la Ley que Regula la Producción y Comercio del Banano y su reglamento; y de ser el caso aplicar las sanciones establecidas en esa misma normativa”. Véase en: <http://servicios.agricultura.gob.ec/mag01/pdfs/aministerial/2018/2018-175.pdf>.

²⁴ Código Orgánico Administrativo, art. 219. - Se prevén los siguientes recursos: apelación y extraordinario de revisión. Le corresponde el conocimiento y resolución de los recursos a la máxima autoridad administrativa de la administración pública en la que se haya expedido el acto impugnado y se interpone ante el mismo órgano que expidió el acto administrativo. El acto expedido por la máxima autoridad administrativa, solo puede ser impugnado en vía judicial. Art. 224.- Oportunidad. El término para la interposición del recurso de apelación es de diez días contados a partir de la notificación del acto administrativo, objeto de la apelación. Art. 232.- Causales. La persona interesada puede interponer un recurso extraordinario de revisión del acto administrativo que ha causado estado, cuando se verifique alguna de las siguientes circunstancias: [...] El recurso extraordinario de revisión se interpondrá, cuando se trate de la causa 1, dentro del plazo de un año siguiente a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el término es de veinte días contados desde la fecha en que se tiene conocimiento de los documentos de valor esencial o desde la fecha en que se ha ejecutoriado o quedado firme la declaración de nulidad o falsedad. La persona interesada conservará su derecho a solicitar la rectificación de evidentes errores materiales, de hecho o aritméticos que se desprendan del mismo acto administrativo, independientemente de que la administración pública la realice de oficio. No procede el recurso extraordinario de revisión cuando el asunto ha sido resuelto en vía judicial, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a los servidores públicos intervinientes en el ámbito administrativo.

69. Adicionalmente, del informe presentado por el MAG se desprende que desde el año 2017 al 2024 se han identificado las siguientes cifras de exportadores sancionados, y el estado de cada proceso:

Año	Exportadores sancionados	Expedientes con recursos de apelación
2017	1	0
2018	0	0
2019	0	3
2020	1	0
2021	1	0
2022	2	1
2023	0	1
2024	0	1

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería. Informe sobre la Aplicación de la Ley del Banano en Ecuador.

70. Siendo que, entre 2017 y 2024, es decir, en un periodo de siete años, se han sancionado únicamente a cinco (5) exportadores en la aplicación de la ley impugnada, y se presentaron recursos de apelación en seis procesos administrativos en el mismo rango de tiempo. En lo que respecta a aquellos exportadores sancionados con la suspensión definitiva de la licencia de exportación, por una cuarta reincidencia en la infracción, desde el año 2017, se ha amonestado a “1 exportador sancionado con suspensión definitiva”.²⁵
71. Por lo expuesto, este Organismo verifica que las medidas dispuestas son las que menor gravamen producen para el ejercicio de los derechos, pues se establecen de forma gradual (15, 30, y 60 días de suspensión de la licencia de exportación en virtud del número de reincidencias), respecto de rangos preestablecidos (25 a 50 veces el monto de evasión o incumplimiento), de carácter disuasivo, por lo que, la secuencia sancionatoria no es “excesiva”, sino que responde a la protección dentro de las relaciones entre productores y comercializadores y/exportadores, la que se da dentro de un periodo de tiempo establecido (doce meses). En tal razón, el legislador ha considerado que no basta una sola sanción cuando no se pague el precio mínimo de sustentación, sino que es necesaria dicha progresividad de sanciones, que no son aplicadas en el mismo momento sino de forma gradual. Además, las sanciones se establecen luego de que la entidad competente lleva a cabo el respectivo procedimiento administrativo, y las mismas pueden ser objeto de apelación y revisión. Así, los exportadores y comercializadores, si bien en caso de incurrir en las sanciones las deberían pagar, también contarían con la posibilidad de proyectar esta eventual incurrencia, para asumir el pago cuando ocurra; no obstante, los sujetos protegidos

²⁵ Referente a este punto, el MAG ha manifestado que “tras un análisis detallado de la información disponible, no se registran otras sanciones de esta naturaleza en años posteriores dentro de los archivos de esta Dirección.”

dentro de esta relación asimétrica, como son los productores, no contarían con otra opción, que no sea la de aplique la sanción al comercializador y exportador para que cumpla con el precio mínimo de sustentación y no se repita el impago, por ello la Corte encuentra que en esta dinámica es la de menor gravamen y cumple con el parámetro de necesidad.

d) Proporcionalidad estricta

72. Ahora bien, esta Corte ha señalado que por proporcionalidad propiamente dicha se entiende cuando:

[...] se aprecia los derechos de unos titulares con otros titulares, cuyo ejercicio entra en colisión, tensión o podría provocar una restricción. Para que una restricción de derechos sea legítima, la realización de otros derechos debe ser mayor o al menos equivalente. Se trata de una comparación entre la realización de un derecho con la afectación de otro derecho”.²⁶

73. Al respecto, se observa que las medidas dispuestas en el artículo 4 de la ley impugnada, representan un grado de satisfacción alto del fin constitucional dispuesto en el párrafo 59 *supra*. Ahora bien, se advierte que, en virtud de estas (medidas) existe un detrimento para los comercializadores y exportadores, a quienes al establecerles sanciones de índole pecuniaria y un sistema gradual de infracciones, las que dependen del número de reincidencias y del tiempo (periodo de 12 meses), y fueron dispuestas en el marco de la libre configuración legislativa que tiene la Asamblea Nacional, pueden afectar el derecho a la propiedad alegado por el accionante.
74. Sin embargo, frente al detrimento que ocasiona la sanción para los exportadores y comercializadores, se observa que el beneficio que aquella medida genera para los productores de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas es superior,²⁷ cabe señalar que en su conjunto no implicaría una cuestión inmanejable para los comercializadores y exportadores, que no estarían en la imposibilidad de asumir el eventual pago de la sanción, que se configura siempre que no se cumpla con el pago del precio mínimo de sustentación y de las posibles reincidencias, con la prosecución

²⁶ CCE, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 118

²⁷ En la audiencia llevada a cabo ante este Organismo, el 5 de febrero de 2025, Nelson Alfonso Villamarín Ramírez en representación de Federación Nacional de Productores del Plátano del Ecuador FENAPROPE, manifestó que la ley impugnada “[...] es una ley luchada por los productores [...]”, en virtud de, “más de 30 años en que no se pagaba el precio justo [...]”, considerando que la mayoría de productores “[...] no tiene un contrato firmado, sino que vende a intermediarios”, de esta forma, a su decir, los exportadores evitan las sanciones. De acuerdo con Francis Xavier Abad López y José Sánchez en representación de Centro Agrícola de El Guabo, antes de la entrada en vigencia de la ley impugnada “se pagaba de \$1 a \$2 dólares la caja” de producto, por eso se requirió la presencia del Estado. Esto en concordancia con el informe del MAG, en el cual, advierten que se encuentran registrados 362 contratos en el periodo de 2020 a 2024, entre productores y exportadores.

de un trámite administrativo a seguir (tanto ante la Dirección de Posicionamiento Estratégico de Musáceas del Ministerio de Agricultura y Ganadería, como ante la máxima autoridad de la entidad), para la imposición de las sanciones de acuerdo a lo señalado en el párrafo 68 *supra*.

75. Este Organismo considera que existe proporcionalidad en cuanto a las sanciones establecidas a los exportadores y comercializadores por la falta de pago del precio mínimo de sustentación a los productores de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas. De esta manera, se concluye que el artículo 4 de la ley impugnada no es contrario al artículo 76 numeral 6 de la CRE.

7.2.¿El artículo 7 de la ley impugnada es contrario al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria al establecer una multa equivalente al quinientos por ciento de los valores indebidamente descontados, al exportador de cajas de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas?

76. El artículo 7 establece como prohibiciones especiales los siguientes: (i) cualquier forma de renuncia estipulada entre productores y exportadores que implique una disminución efectiva del derecho del productor a recibir cuando menos el precio mínimo de sustentación de los productos destinados a exportación; y, (ii) que en las liquidaciones de pago de las cajas de productos consten descuentos no autorizados por el productor. En caso de que el exportador no cumpliera con esta “será sancionado por el Subsecretario correspondiente, con la multa equivalente al quinientos por ciento (500%) de los valores indebidamente descontados, de la cual se devolverá al productor el valor correspondiente”. Bajo estas premisas, este Organismo procede a efectuar el test de proporcionalidad.

a) Fin constitucionalmente válido

77. En el presente caso, esta Corte observa que la sanción pecuniaria equivalente al quinientos por ciento (500%) de los valores indebidamente descontados, busca proteger al productor de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas afines y su derecho a recibir por la comercialización de sus productos al menos, el precio mínimo de sustentación por parte de los exportadores y/o comercializadores, sin que medie estipulación alguna que implique la cancelación de un valor menor a éste, ni se efectúe alguna clase de deducción no autorizada por el productor.²⁸

²⁸ Reglamento a la Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (barraganete) y otras musáceas afines destinadas a la exportación. Art. 18.- Liquidaciones, descuentos autorizados y pagos. – [...] Los descuentos autorizados por el productor a los que hace referencia el artículo 7 de la ley comprenderán única y exclusivamente al cartón, a los materiales del empaque no devueltos al exportador, anticipos tributarios y el costo del trámite de la transferencia de fondos. Tales descuentos

78. De la revisión, tanto de la demanda, como la norma impugnada este Organismo concluye que, se busca proteger los principios de intercambio económico y comercio justo dispuestos en los artículos 335 y 336 de la CRE, así como la protección dentro de las relaciones entre productores, con los exportadores y/o comercializadores.
79. Por lo que, se verifica que la medida cumple con un fin constitucionalmente válido.

b) Idoneidad

80. En cuanto al análisis de idoneidad, conforme lo establecido en los artículos 335 y 336 de la CRE, el Estado sancionará toda forma de perjuicio a los derechos económicos, en este caso, de los productores, así como, velará porque el comercio se efectúe de la forma más justa posible fomentando la competencia en igualdad de condiciones.
81. El establecer una sanción de índole pecuniaria a los exportadores que hayan realizado deducciones sin la autorización de los productores tiene sentido, en virtud de asegurar que el intercambio comercial entre estos sea justo. Por lo que, este Organismo encuentra que en efecto la sanción pecuniaria (500%) establecida es idónea pues resulta eficaz para cumplir con el fin constitucionalmente válido, el cuál es la protección de los productores frente en la relación asimétrica con los comercializadores y exportadores.

c) Necesidad

82. El accionante arguye que la sanción del 500% de lo indebidamente descontado no cumple con el criterio de necesidad, en virtud de que, “pudo ser inferior para evitar un desequilibrio entre la infracción y la sanción, y con la única finalidad de compensar al productor perjudicado [...]”.
83. Al respecto, el artículo 7 impugnado establece dos prohibiciones: la primera (i) cualquier tipo de renuncia que pudiera estipularse entre productores y exportadores que originándose en una causa ilícita signifique, una disminución del derecho del productor a recibir un valor menor al precio mínimo de sustentación por caja de banano, plátano (barraganete), u otras musáceas afines. Y, la segunda (ii) que en las liquidaciones de pago de las cajas producto para exportación, consten descuentos no

deberán estar debidamente justificados por escrito por parte del productor y deberán remitirse periódicamente una copia de la comunicación al Ministerio, a fin de justificar la diferencia que se reflejaría entre el monto a depositarse y el que corresponde al precio mínimo de sustentación en su totalidad, y en el evento de existir diferencias en el monto, esta debe estar respaldada por el respectivo justificativo que consiste en el descuento autorizado y reconocido por el productor. Si el productor es una persona jurídica, la carta autorizando el descuento deberá ser firmada por el representante legal.

autorizados por el productor. Siendo la consecuencia de esta última, una multa equivalente al quinientos por ciento (500%) de los valores indebidamente descontados, de la cual se devolverá al productor el valor correspondiente.

84. Al respecto, se observa que la medida (sanción del 500% de los valores indebidamente descontados) es la menos gravosa para cumplir con el fin perseguido. En este sentido, el artículo dispone una sanción pecuniaria, la que se establece de manera posterior al cumplimiento de un procedimiento administrativo,²⁹ y la que se calcula en razón del rubro resultante de descuentos no autorizados, no de la totalidad del valor dispuesto en la liquidación de pago efectuado por el exportador al productor. Así también, se considera que la medida goza de carácter persuasivo, y de esta forma busca evitar que el exportador realice descuentos no autorizados por el productor y que incluso, en caso de que se efectuaran estos, se devuelvan al productor el valor correspondiente.

85. En tal razón, este Organismo encuentra que la medida dispuesta es la que menor gravamen produce para el ejercicio de los derechos considerando la forma en que se calcula esta multa, esto es, sobre la base de los descuentos no autorizados; y que, constituye una medida de carácter persuasivo a fin evitar que los comercializadores/exportadores incurran en las prohibiciones establecidas en la norma.

d) Proporcionalidad en sentido estricto

86. Al respecto se observa que la medida dispuesta en el artículo 7 representa un grado de satisfacción alto del fin constitucional establecido en el párrafo 78 *supra*. Así, se dispone una medida que prevé una sanción pecuniaria del quinientos por ciento, siendo que se refiere únicamente a los valores indebidamente descontados por la ocurrencia de la segunda conducta descrita en el párrafo 76 *supra*, posterior al cumplimiento de un procedimiento administrativo conforme el párrafo 84 *supra*. Este Organismo advierte que el porcentaje establecido se encuentra dentro del marco de la libre configuración legislativa que tiene la Asamblea Nacional.

87. Por lo expuesto, frente al detrimento que ocasiona la sanción para los exportadores, se observa que el beneficio³⁰ que aquella medida genera para los productores de banano,

²⁹ Art. 11 de la ley impugnada: “Todas las sanciones pecuniarias establecidas en esta Ley, seguirán el trámite contemplado en el artículo 4. Los fondos recaudados por las sanciones contempladas en esta Ley, serán destinados única y exclusivamente al desarrollo de la industria bananera del país. La resolución en su fase administrativa que dicte el respectivo Subsecretario del Ministerio de Agricultura y Ganadería, causará ejecutoria. [...]. A más del recurso de apelación (art. 219 COA) y recurso extraordinario de revisión (art. 232 COA).

³⁰ El representante de AGROBAN en la efectuada ante este Organismo el 5 de febrero de 2025, estableció que la producción del banano representa alrededor de doscientos mil empleos directos.

plátano (barraganete) y otras musáceas es superior.³¹ Por lo tanto, se evidencia que existe un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.

88. Consecuentemente, esta Corte considera que existe proporcionalidad de la sanción impuesta a los exportadores por efectuar en las liquidaciones de pago deducciones no autorizadas por los productores. De esta manera, se concluye que el artículo 7 de la ley impugnada no es contrario al artículo 76 numeral 6 de la CRE.

9. 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. Desestimar la acción pública de constitucionalidad **62-22-IN**.
2. Notifíquese y publíquese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO  Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet 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

³¹ En la audiencia llevada a cabo ante este Organismo, el 5 de febrero de 2025, la Federación Nacional de Productores del Plátano del Ecuador FENAPROPE y el Centro Agrícola de El Guabo manifestaron que la ley impugnada protege a los productores por los “años de lucha” de no recibir el precio justo.

Voto salvado**Jueces:** Karla Andrade Quevedo y Enrique Herrería Bonnet**SENTENCIA 62-22-IN/25****VOTO SALVADO****Jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo y Enrique Herrería Bonnet****1. Antecedentes**

1. El 13 de febrero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 62-22-IN/25 (“**sentencia de mayoría**”). En esta, se resolvió la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Richard Willians Salazar Veloz, por sus propios y personales derechos y por los derechos que representa de la Asociación de Comercialización y Exportación de Banano “ACORBANEC” en calidad de administrador y representante legal (“**accionante**”). En su demanda se impugna la constitucionalidad de los artículos 4 y 7 de la Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines, destinadas a la Exportación, publicada en el Registro Oficial Suplemento 315 de 16 de abril de 2004 (“**ley impugnada**”).
2. En la sentencia de mayoría se resolvió desestimar la acción de inconstitucionalidad presentada, por considerar que los artículos impugnados no eran inconstitucionales.
3. Respetando los criterios expuestos en la sentencia de mayoría, procederemos a exponer las razones por las cuales disentimos de ellos.

2. Análisis

4. Conforme se recogió en la sentencia de mayoría, la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa se planteó en contra de los artículos 4 y 7 de la ley impugnada, en los que se contemplan sanciones por incumplimiento del pago mínimo de sustentación a los productores por las cajas de banano, plátano y otras musáceas cuando tal pago fuere inobservado por los exportadores. Asimismo, prohíben cualquier estipulación en contrario al pago de este precio mínimo. Respecto de las sanciones, el artículo 4 establece que en caso de un primer incumplimiento se impondría: (i) una multa equivalente de veinte y cinco a cincuenta veces el monto de evasión o incumplimiento, la reliquidación y devolución a los productores del monto no pagado, y la suspensión de exportar por quince días. En caso de reincidencia, (ii) la multa se mantiene, con un aumento de la suspensión de exportar a treinta días. Si se reincidiese por tercera vez, se sanciona (iii) con la multa y la suspensión aumenta a sesenta días; y, finalmente, si

la reincidencia se repite por cuarta ocasión, (iv) se ordenará la suspensión definitiva y se impone la referida multa.

5. En la sentencia de mayoría se asegura que las sanciones persiguen un fin constitucionalmente válido, “ya que busca proteger los principios de intercambio económico y comercio justo establecidos en los artículos 335 y 336 de la CRE, así como proteger los intereses dentro de las relaciones entre productores, con los exportadores y/o comercializadores”. Más adelante, respecto de la idoneidad de las medidas, se concluye que éstas contribuyen a proteger el fin constitucionalmente válido, por lo que se verifica dicho elemento.
6. Asimismo, respecto de la necesidad de las sanciones, en la sentencia de mayoría se concluye que representan la opción menos gravosa para el ejercicio de los derechos, ya que se aplican de manera gradual y dentro de rangos previamente establecidos; con el objetivo de cumplir con un fin disuasivo que no resulta excesivo. Así, se incluye un cuadro comparativo respecto de las sanciones impuestas desde los años 2017 hasta 2024.
7. Finalmente, respecto de la proporcionalidad de las sanciones, se establece que:

[N]o implicaría una cuestión inmanejable para los comercializadores y exportadores, que no estarían en la imposibilidad de asumir el eventual pago de la sanción que se configura siempre que no se cumpla con el pago del precio mínimo de sustentación y de las posibles reincidencias, con la prosecución de un trámite administrativo a seguir (tanto ante la Dirección de Posicionamiento Estratégico de Musáceas del Ministerio de Agricultura y Ganadería, como ante la máxima autoridad de la entidad), para la imposición de las sanciones de acuerdo a lo señalado en el párrafo 67 *supra* [...] Este Organismo considera que existe proporcionalidad en cuanto a las sanciones establecidas a los exportadores y comercializadores por la falta de pago del precio mínimo de sustentación a los productores de banano, plátano (barraganete) y otras musáceas. De esta manera, se concluye que el artículo 4 de la ley impugnada no es contrario al artículo 76 numeral 6 de la CRE.

8. Ahora bien, a nuestro criterio, la sentencia de mayoría no da una respuesta sustentable respecto de la proporcionalidad de las sanciones contenidas en los artículos 4 y 7 de la ley impugnada. Así, en la decisión se concluye —en suma— que la medida es proporcional por cuanto: (i) los exportadores tienen la capacidad de asumir las sanciones pecuniarias por el incumplimiento del pago del precio mínimo; (ii) porque previo a la imposición de la multa, debe seguirse un trámite administrativo.
9. La jurisprudencia de este Organismo ha sostenido que “las autoridades públicas competentes deben realizar una cuidadosa tipificación de las conductas ilícitas y la

medición razonable de sus consecuencias, a través de una gradación adecuada de las reacciones punitivas frente a los bienes jurídicos afectados y las lesiones causadas”.¹

10. Ahora, si bien en la sentencia de mayoría se reconoce una satisfacción alta del fin constitucionalmente válido, únicamente se desvirtúa el detrimento de ésta en función de la capacidad económica de los exportadores, y la existencia de procesos administrativos y mecanismos de impugnación de estas medidas. A nuestro juicio, el hecho de que los exportadores tengan la capacidad económica de afrontar sanciones pecuniarias —conclusión a la cual se llega empíricamente, y sin que necesariamente sea cierto en *todos* los casos— no es suficiente para sostener cómo las sanciones impuestas no son arbitrarias o proporcionales.
11. La capacidad económica de los exportadores son cuestiones individuales que —a nuestro criterio— no son suficientes para sostener que una norma, *in abstracto*, sea constitucional. Tampoco lo es, por ejemplo, el hecho de que existan procedimientos administrativos previos a la imposición de la multa. Concluir lo anterior llevaría a la interpretación de que la existencia de medios de impugnación sobre determinadas sanciones —cuestión que, al menos en principio, siempre debería existir— avalaría la constitucionalidad de una norma, por arbitraria que ésta sea.
12. De ahí que, a nuestro criterio, en la sentencia de mayoría no existen argumentos suficientes para sostener *cómo* las normas —*per se*— son constitucionales. Existen apreciaciones respecto de la capacidad económica individual de los sujetos a los que potencialmente podrían aplicar estas sanciones, así como la existencia de los procedimientos previos a la imposición de dicha sanción; no obstante, aquello resulta insuficiente para sostener que la norma impugnada cumple con los parámetros de proporcionalidad antes referidos.
13. Asimismo, conforme se estableció anteriormente, en la sentencia de mayoría se hace alusión a cómo las sanciones se han aplicado únicamente a “cinco (5) exportadores en la aplicación de la ley impugnada, y se presentaron recursos de apelación en seis procesos administrativos en el mismo rango de tiempo”. También se concluyó que: “[e]n lo que respecta a aquellos exportadores sancionados con la suspensión definitiva de la licencia de exportación, por una cuarta reincidencia en la infracción, desde el año 2017, se ha amonestado a ‘1 exportador sancionado con suspensión definitiva’”. De ahí que en la decisión de mayoría se concluye que aquello resultaría en cómo estas medidas producen menor gravamen para el ejercicio de derechos.

¹ CCE, sentencia 025-16-SIN-CC, caso 0047-14-IN, 6 de abril de 2016, pág. 9.

14. A nuestro juicio, la aplicabilidad de determinada norma no presenta una correlación exacta con su constitucionalidad. El hecho de que las sanciones establecidas en la norma impugnada se hayan aplicado en cierto número de ocasiones no se relaciona con cómo estas son constitucionales o no. Nuevamente, acoger la anterior interpretación nos llevaría a concluir que una norma que presuntamente no se utiliza, pero es altamente arbitraria y desproporcional, sería constitucional por el mero hecho de su falta de aplicación. De ahí que, consideramos que la aplicación de la norma no es conducente a demostrar cómo esta sanción es proporcional.
15. Finalmente, cabe recalcar que uno de los cargos presentados en contra del artículo 4 por parte del accionante es cómo —en este— se prevé una doble sanción para los exportadores, una pecuniaria y una suspensión de actividades. Este cargo, si bien se recoge dentro del párrafo 42 de la sentencia, no se responde dentro de la resolución de problemas jurídicos. Como se estableció en el párrafo 6 *supra*, la sentencia de mayoría determina que estas sanciones “se establecen de forma gradual [...] respecto de rangos preestablecidos”, estos argumentos no responden de qué manera la presunta doble sanción es proporcional, por lo que el cargo esgrimido no cuenta con respuesta.
16. En virtud de lo anterior, consideramos que el análisis que debió hacerse en la sentencia de mayoría debía contar con un examen integral de los cargos expuestos, y con respuestas conducentes a probar cómo dichas sanciones serían proporcionales y —finalmente— en cómo las normas mantienen su presunción de constitucionalidad. A nuestro criterio, la suspensión permanente de las funciones de los exportadores efectivamente es desproporcional, por lo que la acción debió aceptarse parcialmente.
17. Al considerar que la decisión de mayoría no cumple con este análisis, emitimos respetuosamente el presente voto salvado.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente
por KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2025.02.28
13:44:38 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo y Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 62-22-IN fue presentado en Secretaría General el 24 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 11:08; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 62-22-IN/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC formulo mi voto salvado respecto de la sentencia 62-22-IN/25 (“**sentencia**”) emitida el 14 de febrero de 2025.
2. La sentencia debía analizar si existe proporcionalidad, conforme el artículo 76.6 de la Constitución, en varias sanciones a exportadores, contempladas en los artículos 4 y 7 de la Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (Barraganete) y otras Musáceas Afines (“**Ley para Estimular el Banano**”).
3. El artículo 4 de la Ley impugnada determina que se sancionará a los exportadores de banano y musáceas afines que (i) no paguen el precio mínimo de sustentación a los productores y que (ii) no efectúen dicho pago a través del Sistema de Pagos Interbancarios en el Banco Central del Ecuador. Las sanciones frente a la conducta (i) consisten en una multa de 25 a 50 veces el monto de evasión; la devolución a los productores por el monto evadido; y, la suspensión de exportar desde 15 a 60 días hasta la suspensión definitiva, dependiendo de la reincidencia, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar. Las reincidencias se miden dentro de un periodo de doce meses. La conducta (ii) se sanciona con una multa equivalente al valor evadido.
4. Por su parte, el artículo 7 de la Ley impugnada sanciona la conducta de la parte exportadora de realizar descuentos no autorizados por la parte productora. La sanción consiste en una multa del 500% de los valores indebidamente descontados.
5. La sentencia 62-22-IN/25 desestima la demanda con argumentos que, a mi criterio, no responden al control abstracto de constitucionalidad y evidencian inconsistencias al momento de realizar el test de proporcionalidad. A continuación, detallaré por qué encuentro que tales argumentos no son pertinentes, coherentes ni conducentes a sostener la decisión a la que arriba la sentencia.

Sobre la “escasa” aplicación de las sanciones como fundamento para determinar su constitucionalidad

6. La sentencia sostiene que desde 2017 al 2024 únicamente se ha sancionado a 5 exportadores y solo 1 exportador ha sido sancionado con suspensión definitiva. A su vez, la sentencia 62-22-IN/25 sostiene, con fundamento en una afirmación del

funcionario representante del Ministerio de Agricultura, que, de las posibilidades de la norma, se aplica la menor sanción, a saber, entre 25 a 50 veces el monto de la evasión.

7. Este análisis es ajeno al que debe realizar una Corte Constitucional en el marco del control abstracto de constitucionalidad. Frente a una demanda que sostiene que las sanciones, en abstracto, no cumplen el principio de proporcionalidad, resulta impertinente razonar con fundamento en si las sanciones supuestamente desproporcionadas han sido aplicadas o no en la práctica. El porcentaje de aplicación de una determinada sanción en la práctica escapa del control abstracto de constitucionalidad. No es posible que la Corte Constitucional utilice argumentos de esta índole porque además de no responder a si la norma es proporcional, el razonamiento se acerca más a uno sobre la conveniencia o no de la disposición normativa.
8. Esta misma Corte Constitucional ha reiterado que en el marco del control abstracto de constitucionalidad está impedida de pronunciarse sobre la conveniencia de una norma y que no le corresponde analizar la forma de aplicación de una determinada disposición jurídica o si esta es correcta o incorrecta.¹ Pese a ello, en esta sentencia sus fundamentos se centran en la manera en que se está aplicando la norma. El que la sanción que una norma contiene se haya aplicado mucho, poco o nunca, es irrelevante para determinar si esa sanción es o no compatible con la proporcionalidad que debe existir entre las conductas y las sanciones. El cargo principal de la demanda implicaba que la Corte responda si las sanciones de la Ley para la Estimulación del Banano eran idóneas, necesarias y proporcionales al fin que buscan alcanzar. Lejos de realizar el análisis que le corresponde, la Corte responde indicando que las sanciones no se han aplicado de forma masiva pues hasta la fecha solo han existido 6 personas sancionadas.
9. A la Corte Constitucional no debería interesarle si una sanción se aplica de manera frecuente o si es poco aplicada en la práctica. El análisis que le corresponde realizar a la Corte Constitucional debería confrontar la Constitución con la norma impugnada, en este caso una sanción, abstrayéndola de su aplicación. El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la eliminación de las incompatibilidades normativas con la Constitución. El análisis que esta sentencia ha incluido como fundamento de su decisión envía el mensaje de que, si la norma o sanción no se ha aplicado de forma reiterada, no es desproporcional. No obstante, de lo uno no se sigue lo otro.
10. En definitiva, la Corte debía analizar si las sanciones contenidas en la norma son proporcionales en abstracto, pero optó por realizar un análisis basado en la frecuencia

¹ Por ejemplo, entre otras: CCE, sentencias 3-18-IN/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 35 y 36 y 76-20-IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 49.

de su aplicación en la práctica. A mi juicio, un análisis de esta naturaleza es completamente ajeno al control abstracto de constitucionalidad que debe realizar la Corte Constitucional, y como tal no puede sostener la decisión a la que arriba la sentencia 62-22-IN/25.

Sobre la conveniencia y posible justicia detrás de las sanciones como fundamento para determinar su constitucionalidad

11. La sentencia sostiene que las sanciones son persuasivas para garantizar el comercio justo, la calidad de vida de alrededor “6273” productores y aproximadamente “250.000” empleos directos. En esa línea, la sentencia sugiere que las sanciones han sido una lucha de años por parte de los productores del banano y que los exportadores sí pueden pagar sanciones.
12. No pretendo entrar en la discusión respecto de si la Ley para Estimular el Banano, en general, y, particularmente, las sanciones contenidas en los artículos impugnados, son o no una forma de alcanzar justicia para los productores de banano y afines a quienes, tras años de lucha, se les estaría pagando el precio mínimo de sustentación del producto. Tampoco me parece pertinente discutir si los exportadores están o no en la capacidad económica de prever en su planificación financiera el pago de sanciones. En mi calidad de jueza, mi opinión sobre estos temas es irrelevante. A quien le corresponde tomar en cuenta estos aspectos es a la Asamblea y a la Presidencia, en sus calidades de legislador y colegislador. En el proceso de elaboración de las leyes son pertinentes los argumentos relativos al impacto económico y social de una norma, su impacto en el empleo, el desarrollo social o la lucha social para alcanzar determinados beneficios. Nosotros somos jueces, no legisladores, y por lo tanto estos elementos no pueden ser el fundamento que guíe el control abstracto de constitucional que está llamada a ejercer la Corte Constitucional.
13. A mi criterio, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, los argumentos relativos a la conveniencia o inconveniencia de las medidas legislativas no deberían ser el fundamento ni incidir de manera alguna en el análisis sobre la compatibilidad de la norma con los derechos constitucionales.
14. Dado que en la sentencia se realizan consideraciones de ese tipo, me parece evidente que esta se aleja de un control abstracto de constitucionalidad y fundamenta su decisión en la conveniencia de las sanciones, cuando lo que se impugnó es la supuesta falta de proporcionalidad de tales sanciones. No estoy necesariamente en desacuerdo con apreciaciones como las siguientes: que las sanciones y la ley que las contiene fueron una lucha de años de los productores; que las sanciones protegen 200.000 empleos; o que los exportadores sí pueden prever el pago de sanciones. Pero sí estoy

en desacuerdo con que tales apreciaciones sean utilizadas por la Corte como fundamento para su decisión en el marco de un control abstracto de constitucionalidad. Ni a mí ni a la Corte le corresponde tomar un bando en los desacuerdos entre productores o exportadores. No somos legisladores. Lo que la Corte debía desvirtuar en esta sentencia son los argumentos relativos a la falta de proporcionalidad de las sanciones, y para este análisis argumentos como los que he citado de la sentencia son absolutamente impertinentes.

15. Nuevamente, la Corte debía analizar si las sanciones contenidas en la norma son proporcionales en abstracto, pero optó por realizar un análisis basado en la conveniencia o no de las normas. A mi juicio, un análisis de esta naturaleza es completamente ajeno al control abstracto de constitucionalidad que debe realizar la Corte Constitucional, y como tal no puede sostener la decisión a la que arriba la sentencia 62-22-IN/25.

Sobre la potestad del Estado para establecer sanciones como fundamento para determinar su constitucionalidad

16. La sentencia se fundamenta también en que las sanciones son proporcionales porque el establecimiento de sanciones “en general” es una potestad del Estado.
17. En efecto, el Estado puede imponer sanciones de diversas índoles. Sin embargo, este argumento no determina si una sanción específica es o no proporcional. Me preocupa el argumento planteado por la sentencia 62-22-IN/25 porque sugiere que la sola competencia del Estado para dictar sanciones haga que las mismas sean proporcionales. Si la sola facultad del Estado sería un argumento pertinente para responder a una demanda relativa al establecimiento de determinada sanción, jamás se podría cuestionar la constitucionalidad de las sanciones.
18. La Corte debía analizar si las sanciones contenidas en la norma son proporcionales en abstracto, pero optó por responder que las sanciones corresponden al ejercicio de la potestad estatal. A mi juicio, un análisis de esta naturaleza es peligroso, pues envía el mensaje de que el Estado tiene una facultad de sancionar tan amplia, que no corresponde cuestionarla a través del control abstracto de constitucionalidad. Dado que la demanda no está cuestionando la potestad estatal de establecer sanciones sino algo muy distinto, como es su proporcionalidad, el argumento sobre la potestad del Estado para sancionar no puede ser fundamento para la decisión a la que arriba la sentencia 62-22-IN/25.

Sobre las inconsistencias en el test de proporcionalidad que se utiliza como fundamento para determinar la constitucionalidad de las normas impugnadas

19. Si excluimos los argumentos anteriores, que como he señalado son impertinentes en el marco de un control abstracto de constitucionalidad sobre la proporcionalidad de una sanción, nos quedamos con el test de proporcionalidad que realiza la sentencia. La manera en que se realiza el análisis de proporcionalidad refleja inconsistencias en el análisis de la Corte que nuevamente me impiden coincidir con la decisión.
20. Así, la sentencia intenta utilizar como estándar de proporcionalidad de las sanciones a “una gradación adecuada de las reacciones punitivas frente a los bienes jurídicos afectados y las lesiones causadas”. Lo anterior para la sentencia implica “la progresividad de las sanciones en virtud de las reincidencias del infractor”. La propia sentencia se impone este estándar, pero luego no es coherente con él, al punto que las conclusiones a las que llega no son concordantes con este criterio.
21. En el artículo 4 de la Ley para la Estimulación del Banano existe la sanción respecto del pago de 25 a 50 veces el monto de la evasión. La norma no determina bajo qué criterios se aplica el monto de 25 o 50 o un intermedio. Sin embargo, la sentencia señala que la sanción es proporcional porque el representante del Ministerio de Agricultura afirma que aplican la menor sanción. Esto no permite concluir que la sanción supera el test de proporcionalidad pues no hay la gradualidad y reincidencia de la sanción al que se ha referido la propia sentencia. Tampoco la afirmación de un funcionario administrativo según el cual se aplicaría el monto mínimo de la sanción, puede cambiar la redacción de la norma, por lo que ni esta afirmación ni la manera en que se aplica la norma permite concluir que esta es necesaria e idónea y proporcional, o que existe “una gradación adecuada de las reacciones punitivas frente a los bienes jurídicos afectados y las lesiones causadas”.
22. Luego, lo que es más graves, la sentencia 62-22-IN/25, por una parte, considera que la sanción por no pagar el precio mínimo de sustentación es constitucional porque hay gradualidad y reincidencias, pero sobre la sanción pecuniaria por no usar el Sistema de Pagos señala que es constitucional porque no hay reincidencias. Esto evidencia que el estándar planteado se aplica de manera inconsistente y discrecional pues, en el contexto de un mismo caso, para la primera sanción la Corte concluye que sí es necesaria una gradualidad y reincidencias, pero para otra no. Es decir, la propia sentencia estaría advirtiendo que habría una medida con menos gravamen.
23. En similar sentido, respecto de la sanción de pagar el 500% del monto de lo indebidamente descontado, en el artículo 7, se afirma que cumple con la proporcionalidad aun cuando no existe tal gradualidad. Nuevamente evidencio una inconsistencia pues si se realiza una comparación entre el análisis de la sanción del artículo y aquel de la sanción del artículo 4, en la cual sí hay reincidencias y

gradualidades, resulta extraño concluir que de todas formas es proporcional la sanción respecto de la conducta a la que se refiere el artículo 7.

24. Si es que la sentencia consideraba que debía aplicarse un estándar distinto en cada sanción debía exponer cuál sería ese estándar y las razones para aplicar distintos parámetros respecto de sanciones que tienen conductas relacionadas y que se encuentran todas en la misma Ley para la Estimulación del Banano.
25. Tampoco encuentro que la sentencia 62-22-IN/25 analice si las normas, al establecer sanciones simultáneas, son proporcionales. En mi opinión, este aspecto era relevante porque existe una sanción que en términos generales resulta severa: la suspensión definitiva del exportador. Al respecto, la parte accionante manifestaba que el artículo 4 de la Ley impugnada establece sanciones pecuniarias, devoluciones de dinero, suspensiones de exportación y además se remite a las posibles consecuencias que la conducta que sancionan sea perseguible en las vías civiles y penales. A la luz de todas esas sanciones y consecuencias, la Corte debía responder si la sanción de suspensión definitiva es en realidad la medida menos gravosa y si resulta proporcional en sentido estricto. Este planteamiento no encuentra respuesta en la sentencia 62-22-IN/25.
26. En suma, la manera inconsistente en que el test de proporcionalidad se aplica en la sentencia respecto de las distintas sanciones cuya constitucionalidad se impugna, no es capaz de sostener la decisión a la que arriba la sentencia 62-22-IN/25.

Conclusión

27. En mi opinión, un tema tan importante para Ecuador, que incide en la estimulación y control de la producción y comercialización del banano, plátano barraganete y otras musáceas afines, siendo estos uno de los principales motores económicos del país, merecía un análisis profundo por parte de esta Corte. La audiencia pública, fue un paso importante para conocer de cerca el impacto de las normas en el ordenamiento jurídico. No obstante, la Corte no puede desviar sus competencias y obviar que su análisis debe estar estrictamente relacionado con el objeto del control abstracto de constitucionalidad.
28. Como he expuesto en este voto, los argumentos en los que se basa el razonamiento de la sentencia 62-22-IN/25 escapan del objeto de la acción pública de inconstitucionalidad, se fundamentan en la aplicación en la práctica de las normas, razonan sobre la base de la supuesta conveniencia de su permanencia en el ordenamiento jurídico y evidencian inconsistencias con el estándar que la misma sentencia utiliza. Dado que los argumentos en los que se fundamenta la decisión de la sentencia 62-22-IN/25 son ajenos al análisis que está llamada a hacer la Corte

Constitucional, y no responden a las dudas que sobre la constitucionalidad de la norma se plantearon en la demanda, no puedo estar de acuerdo con la decisión a la que arriba la sentencia emitida por la Corte Constitucional.

DANIELA
SALAZAR MARIN

Digitally signed
by DANIELA
SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 62-22-IN, fue presentado en Secretaría General el 24 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:01; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

6222IN-7aa8f

**Caso Nro. 62-22-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves veintisiete de febrero de dos mil veinticinco; y el día viernes veintiocho de febrero de dos mil veinticinco los votos salvados de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet y Daniela Salazar Marín, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Dictamen 1-25-OP/25
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

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. COMPETENCIA.....	
3. OPORTUNIDAD.....	
4. NORMAS OBJETADAS POR INCONSTITUCIONALIDAD.....	
5. ARGUMENTOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y DE LA ASAMBLEA NACIONAL	
6. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.....	
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?	
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?.....	
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?	
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?.....

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?.....

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?.....

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?.....

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?.....

8. DECISIÓN

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, Ludvia 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 colegisladores. 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 concierna 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 Rúales 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 *Ibid.*, 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:

“[l]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 regirán 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 especifica 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.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

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

Voto concurrente
Juez: Enrique Herrería Bonnet

DICTAMEN 1-25-OP/25

VOTO CONCURRENTE

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.

**PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET**

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2025.02.25
12:06:16 -05'00'

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 Herrería 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



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

125OP-7a64e

**Caso Nro. 1-25-OP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día martes veinticinco de febrero de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/FA

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.