



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Oficio No. T. 132-SGJ-22-0270

Guayaquil, 23 de diciembre de 2022

Señor Doctor
Virgilio Saquicela Espinoza
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL
En su despacho

De mi consideración:

El día 30 de noviembre de 2022, la Asamblea Nacional notificó a la Presidencia de la República con el **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEROGATORIA DEL DECRETO-LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL TRAS LA PANDEMIA COVID-19**, para su respectiva sanción u objeción presidencial.

En ejercicio de las potestades conferidas por los artículos 138 y 139 de la Constitución de la República, y, notifico a Usted y por su intermedio a la Asamblea Nacional la siguiente **OBJECIÓN TOTAL POR INCONSTITUCIONALIDAD Y SUBSIDIARIAMENTE OBJECIÓN TOTAL POR INCONVENIENCIA**, conforme las razones que expongo en este oficio.

I. OBJECIÓN TOTAL POR INCONSTITUCIONALIDAD.

1.1. INCONSTITUCIONALIDAD INSUBSANABLE POR LA FORMA: EL PROYECTO DE LEY NO FUE PRESENTADO POR EL EJECUTIVO, QUIEN TIENE INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA EN MATERIA FISCAL.

1.1.1 La Constitución es clara: Sólo al Presidente le corresponde presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos.

El artículo 135 de la Constitución establece una regla de absoluta claridad:

Art. 135.- Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Esta regla se reitera en el artículo 301 de la misma Constitución correspondiente al principio de reserva de ley dentro del Régimen Tributario, que dice:

Art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

La regla prevista en el artículo 135 indica que los Proyectos de Ley que creen, modifiquen o supriman impuestos solamente, única y exclusivamente, pueden ser presentados por el Presidente de la República. Sin excepción alguna.

Por su parte, la regla prevista en el artículo 301 se relaciona con el principio de reserva de ley en materia tributaria reconocido en dicho artículo, el cual consiste en que solamente mediante norma de rango legal se pueden crear, modificar o exonerar impuestos, principio al cual nuestra constitución añade una regla más estricta requiriendo que esta norma de rango legal haya provenido de la iniciativa de la Función Ejecutiva.

La iniciativa legislativa marca el inicio del trámite legislativo y se encuentra reglada en la Constitución y la ley, particularmente en el artículo 134 Constitucional y el artículo 135 arriba citado.

La iniciativa legislativa marca el inicio del trámite ordinario de aprobación de las leyes regulado por el Capítulo V de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, y en el caso de los proyectos que creen, modifiquen o supriman impuestos, sólo podrán iniciar si los presenta el Presidente.

Esto no ha ocurrido en el presente caso, por lo que existe un vicio insubsanable de inconstitucionalidad en el procedimiento de formación de la ley.

En el presente caso, el Proyecto indebidamente aprobado por la Asamblea Nacional es fruto de la unificación de dos proyectos presentados por legisladores:

1. El Proyecto de Ley Orgánica Derogatoria del Decreto “Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19”, presentado por la asambleísta Viviana Veloz Ramírez.
2. El Proyecto de Ley Orgánica Derogatoria del Decreto “Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19”, presentado por los asambleístas Patricia Bertha Sánchez Gallegos, Salvador Ángel Maita Zapata y Salvador Quishpe Lozano.

Ninguno de los dos fue presentado por el Presidente de la República, incumpléndose la regla prevista en el artículo 135 y además aquella prevista en artículo 301 de la Constitución.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

El texto de estos artículos constitucionales es sumamente claro y no entra en contradicción o antinomia con otros textos, por lo que su interpretación debe ser literal.

Sin embargo, también bajo una interpretación integral de la Constitución se arribará a la misma conclusión, esto debido a que la Constitución asigna toda la responsabilidad y rectoría sobre el manejo fiscal, presupuestario y responsable de la Administración de las Finanzas Públicas.

Conforme el artículo 141 de la Constitución, es el Presidente de la República el responsable de la administración pública:

Art. 141.- La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública.

Asimismo, es el Presidente de la República el responsable de elaborar y enviar la proforma del Presupuesto General del Estado y su planificación cuatrianual, conforme el artículo 147 de la Constitución. Conforme el artículo 293 constitucional, su elaboración se sujeta al Plan Nacional de Desarrollo, cuya presentación compete también al Presidente (artículo 147 numeral 4) y que lo aprueba el Consejo Nacional de Planificación, que preside también el Presidente (artículo 279 de la Constitución).

Es decir -guste o no- la Constitución ha asignado la responsabilidad sobre la planificación de las finanzas públicas y su administración al Ejecutivo, dotándolo de herramientas y competencias muy amplias al respecto (enviar el Plan Nacional de Desarrollo, enviar y elaborar el Presupuesto que se sujeta a dicho Plan, tener iniciativa legislativa privativa sobre las normas que lo modifiquen, emitir dictamen favorable sobre actos y normas que lo afecten), pero a su vez le ha hecho responsable de su ejecución por medio de la Administración Pública.

Adicionalmente debe recordarse el dictamen No. 2-21-OP/21, en el que la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de una reforma en materia tributaria con iniciativa legislativa, que buscaba “establecer un proceso distinto para los recursos recaudados por las entidades y universidades detalladas”, al no crear un impuesto, derogarlo o modificarlo. Es completamente distinta la situación actual, en la que la Asamblea Nacional pretende modificar impuestos en sus elementos fundamentales, sin tener iniciativa para el efecto.

Por tanto, es clara la voluntad expresa del Constituyente sobre este punto, en el que no ha hecho ni ha previsto excepciones, ni se puede inferir de otras normas relacionadas que haya existido tal voluntad.

1.1.2. No existe excepción alguna respecto de la iniciativa legislativa reservada al Ejecutivo en el caso de los Decreto-Ley.

Las reglas contenidas en los artículos 135 y 301 de la Constitución son excluyentes y no prevén excepción alguna, ni tampoco lo hace ningún otro artículo de la Constitución.

No es distinto el caso de los Decretos-Ley aprobados por el Ministerio de la Ley ante la falta de pronunciamiento de la Asamblea Nacional, pues el artículo 140 de la Constitución que



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

regula dicho supuesto remite cualquier procedimiento para su modificación o derogación al “*trámite ordinario*”.

El trámite ordinario está regulado en el Capítulo II, Sección III de la Constitución denominado “*Procedimiento Legislativo*”, que abarca desde el artículo 132 al 140, siendo este último relativo a los proyectos urgentes en materia económica. El trámite ordinario abarca la presentación de la iniciativa legislativa, su calificación, dos debates, objeciones presidenciales, sanción y publicación.

Dicho trámite ordinario no arranca, no nace, si no es por acción de uno de los sujetos que posee iniciativa legislativa, y siempre que ésta le competa. Por ejemplo, la fiscalía puede presentar proyectos de ley en áreas de su competencia, al igual que las Superintendencias, pero no pueden presentar proyectos de ley sobre otras materias.

En el caso de los proyectos de ley en materia tributaria o fiscal, o aquellos que impliquen aumentar el gasto público, el ya citado artículo 135 y correlativamente el artículo 301 de la Constitución, reservan la misma exclusivamente al Presidente de la República.

Entonces, cuando el artículo 140 de la Constitución indica que “*La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución*”, requiere indefectiblemente que el mismo inicie por presentación del único sujeto que la Constitución faculta: el Presidente de la República.

Si la voluntad del Constituyente hubiese sido que la Asamblea Nacional pudiese modificar o derogar un Decreto-Ley calificado como urgente en materia económica desatendiendo la reserva de iniciativa legislativa prevista en los artículos 135 y 301 de la Constitución, no hubiese sujetado la misma al “*trámite ordinario*”.

Por tanto, no existe una excepción que faculte a la Asamblea Nacional o a los legisladores a arrogarse una función que la Constitución prevé como exclusiva del Presidente de la República.

El proyecto parece haber interpretado que el “*trámite ordinario*” no abarca su inicio, sin embargo, esto es falaz. El “Manual de Técnica Legislativa”¹ de la Asamblea Nacional establece sobre el procedimiento legislativo que:

“El procedimiento legislativo consiste en la sucesión de actos jurídicos necesarios para la elaboración de una ley, o, es decir, todos los trámites que han de seguirse para que un texto adquiera la categoría de ley. Se lo puede dividir en tres fases:

INICIATIVA, en la que los sujetos reconocidos por la Constitución como titulares de la iniciativa legislativa pueden presentar Proyectos de Ley.

¹Piedad García-Escudero Márquez, Procedimiento legislativo, en: Asamblea Nacional del Ecuador, Manual de técnica legislativa, segunda edición, Quito, 2014, p. 59. <https://issuu.com/asambleaecuador/docs/manual-tecnica-legislativa>



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CONSTITUTIVA, que es la fase propiamente parlamentaria y central del procedimiento y se desarrolla en la Asamblea Nacional cuyos órganos tramitan las iniciativas hasta su aprobación.

INTEGRATIVA DE EFICACIA, aquellos trámites que se realizan fuera de la Asamblea Nacional y que son necesarios para la puesta en vigencia de la ley: sanción, promulgación y publicación.”

Esto concuerda con la estructura del Capítulo II, Sección III de la Constitución denominado “Procedimiento Legislativo”, es decir, la iniciativa es parte del procedimiento legislativo ordinario.

El mismo manual (pág. 61), más adelante indica:

“Determinadas materias quedan reservadas a la iniciativa legislativa del Presidente de la República, en general materias de orden económico-financiero, por su conexión con la rectoría de las políticas públicas que le atribuye el artículo 141 de la Constitución. Así, de conformidad con el artículo 135 de la Constitución, solo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división política administrativa del país.”

Los asambleístas han sugerido la existencia de una excepción para el caso de los Decretos-Ley, sin embargo ésta no existe en el orden jurídico ecuatoriano, ni es lícito inferirla por analogía, al tratarse de normas de derecho público.

1.1.3. El Legislativo conoció sobre el vicio en el que incurría al calificar y tramitar estos proyectos.

El Consejo Administrativo de la Legislatura debió no calificar los proyectos de ley por no provenir de la iniciativa legislativa privativa del Ejecutivo, sin embargo no lo hizo por razones meramente políticas, mas no por razones jurídicas.

Así se lee en el texto del proyecto al reseñar el Criterio de la Unidad de Técnica Legislativa:

“Según los Informes No Vinculante de la Unidad de Técnica Legislativa sobre estos Proyectos de Ley Derogatorios que se han unificado, señala que en cuanto al tratamiento posterior por el órgano legislativo del proyecto de ley aprobado como decreto-ley, el inciso final del artículo 140 de la Constitución expresa: «La Asamblea Nacional podrá en cualquier momento modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución».

En apariencia operaría, para efectos del proyecto de ley en cuestión, una excepcionalidad dentro de otra; es decir, si bien la iniciativa legislativa que involucra la modificación y supresión de impuestos corresponde de forma exclusiva y privativa al Presidente de la República (excepción general) según lo establece en los artículos 135 y 301 de la Constitución, se debe considerar que, tratándose de proyectos de ley



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

calificados de urgencia en materia económica que hayan sido promulgados bajo la figura de decreto-ley (excepción particular) la Asamblea podría aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción, conforme el artículo 140 de la Constitución.

Bajo dichas consideraciones, luego de ser promulgado un proyecto de ley como decreto ley por no haber cumplido los plazos establecidos en la Constitución, este se convierte en una ley de la República y la Constitución al establecer que «la Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución», quiere decir, que seguirá el mismo procedimiento legislativo para tramitar una ley orgánica u ordinaria.

Finalmente, es importante considerar que existen precedentes legislativos sobre proyectos reformativos de Decretos-Ley en materia económica, tributaria y financiera, presentados por iniciativa de los asambleístas, los mismos que han sido calificados por el Consejo de Administración y remitidos para el debate a la respectiva Comisión.

Así, tenemos el Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, presentado por los ex asambleístas Fabricio Villamar y Homero Castanier, calificado mediante Resolución CAL-2017-2019-683 de 25 de marzo de 2013.”

Se aprecia que la Asamblea Nacional conoce de la existencia de la regla de iniciativa legislativa exclusiva del Presidente en esta materia, sin embargo inventa una supuesta excepción que no se sustenta en ninguna norma. Al decir que seguirá “*el mismo procedimiento legislativo para tramitar una ley orgánica o una ordinaria*” obvia el punto más importante, esto es, la licitud de la iniciativa que da inicio a dicho trámite.

Asimismo, falazmente refieren a la existencia de un único caso precedente en el que se presentó el *Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, presentado por los ex asambleístas Fabricio Villamar y Homero Castanier, calificado mediante Resolución CAL-2017-2019-683 de 25 de marzo de 2013*, el cual, sin embargo, no es similar a este caso, pues el mismo fue subsanado por la presentación por parte del Ejecutivo de un Proyecto de Ley similar, denominado LEY DEROGATORIA AL IMPUESTO AMBIENTAL A LA CONTAMINACIÓN VEHICULAR, con lo que dicho proyecto fue aprobado el 09 de julio de 2019². Es decir, el Proyecto aprobado fue el que contaba con iniciativa presidencial.

Del mismo Informe para Segundo Debate se observa que deliberadamente el legislativo decidió no atender los procedimientos constitucionales por razones políticas, diciendo:

² <https://www.comunicacion.gob.ec/presidente-lenin-moreno-presento-proyecto-de-ley-para-derogar-el-denominado-impuesto-verde/>



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

“La mayor parte del debate en el interior de la Comisión de Desarrollo Económico previo a la aprobación del presente informe ha estado centrado sobre las argumentaciones desarrolladas en el primer informe. La más importante de estas argumentaciones son aquellas que tratan sobre la constitucionalidad del proyecto de ley derogatorio. La Constitución establece que únicamente el presidente de la república puede presentar proyectos de ley que modifiquen la estructura tributaria del estado, pero también establece que un decreto ley vigente sin la aprobación de la Asamblea Nacional podrá ser derogado en cualquier momento por trámite ordinario.

La Ley de Sostenibilidad Fiscal contiene disposiciones tributarias, por lo que solo debería poder ser derogada por iniciativa presidencial; sin embargo, esta ley entró en vigencia como decreto ley por lo que debería poder ser derogada por trámite ordinario como el que ha generado el presente informe.

En un estado democrático de derecho el pueblo es el soberano del cual proviene toda autoridad legítima. Las leyes son obligatorias porque que constituyen la voluntad del pueblo.

Esta autoridad se encuentra legitimadas por el proceso al que están sometidas antes de su aprobación. En este proceso es necesario que la mayor parte de la asamblea, en representación del pueblo soberano, voten a favor de una ley para que esta sea aprobada. Una ley que no tiene la aprobación del pueblo soberano expresada a través de sus legítimos representantes no goza de legitimidad.

Existen circunstancias en las cuales es necesario sacrificar la meticulosidad de los trámites para satisfacer las urgencias de la administración pública, un ejemplo claro es el trámite de proyecto de ley económico urgente, el cual puede concluir con la emisión de un decreto ley necesario para que el ejecutivo pueda satisfacer las necesidades inmediatas de la ciudadanía.

Este decreto ley es susceptible de ser derogado por trámite ordinario en cualquier momento según el texto constitucional. Esta disposición restituye la facultad del poder legislativo para cumplir sus funciones después de que el ejecutivo haya actuado como legislador prácticamente solo, y ofrece la posibilidad de que el pueblo soberano se pronuncie sobre la legitimidad de la ley.

Esta posibilidad no debe de ser limitada porque el decreto ley contenga disposiciones tributarias. No debemos olvidar que aquellas disposiciones tributarias carecen de la legitimidad proveniente de los representantes legislativos del pueblo. Democráticamente los asambleístas se encuentran plenamente facultados para proponer cambios a tributos que nunca fueron aprobados por los cuerpos legislativos electos por el pueblo ecuatoriano.”

Es decir, la Asamblea obró a conciencia de que dejaba de lado los procedimientos legales y constitucionales con el fin de atender un objetivo político. Siguiendo la línea argumental planteada en dicho texto, bien podía el legislativo tratar, reformar o derogar los puntos no



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

tributarios de la Ley, dejando de lado aquellos de carácter fiscal. Sin embargo, al haber optado por una derogatoria absoluta, violó directamente la norma constitucional.

Este vicio de inconstitucionalidad fue observado por 3 constitucionalistas invitados por la Comisión que tramitó el proyecto, así, se observa en el Informe para segundo debate que los constitucionalistas André Benavides, Emilio Suarez e Ismael Quintana coincidieron en que el “trámite ordinario” al que refiere el artículo 140 de la Constitución necesariamente arranca con la iniciativa privativa del Presidente de la República (pág. 26).

Esto también fue advertido en el Primer Debate por varios asambleístas, incluido el Ponente Asambleísta John Vinuesa (pág. 38), la Asambleísta Briana Villao (Pág. 42), entre otros.

Inclusive, el propio Consejo de Administración de la Legislatura propuso al Pleno de la Asamblea Nacional consultar acerca de la constitucionalidad de estas iniciativas en sesión de fecha 28 de enero de 2021, aplazando la calificación de estos proyectos³, consulta que finalmente no fue planteada.

Es más, el propio informe técnico jurídico no vinculante No. 001-UTL-AN-2022 de la Unidad de Técnica Legislativa enviado mediante memorando Nro. AN-SG-UT-2022-0001-M del 3 de enero de 2022 sobre el Proyecto de Ley derogatorio presentado por la legisladora Veloz, fue claro en indicar que:

“para este proyecto de ley, la iniciativa corresponde de forma exclusiva al Presidente de la República, puesto que implicaría modificación y supresión de impuestos (...).”

El mismo criterio fue replicado por la Unidad de Técnica Legislativa sobre el Proyecto de Ley presentado por los legisladores Sánchez, Maita y Quishpe a través de su informe No. 002-UTL-AN-2022.

Lamentablemente, el Consejo de Administración Legislativa no acogió dicho criterio, optando posteriormente por separar a los cinco funcionarios de dicha Unidad que participaron en su elaboración, incluyendo su Director que suscribió los informes.

1.1.4. La Promulgación del Decreto-Ley se realizó en forma constitucional.

³ <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/cal-sugiere-consultar-a-la-corte-constitucional-sobre-derogatoria-de-reforma-tributaria-nota/>
https://www.eluniverso.com/noticias/politica/se-aplaza-calificacion-de-proyectos-de-ley-que-proponen-derogar-los-tributos-nota/?modulo=interstitial_link&seccion=Noticias&subseccion=Pol%C3%ADtica&origen=/noticias/politica/cal-sugiere-consultar-a-la-corte-constitucional-sobre-derogatoria-de-reforma-tributaria-nota/
<https://www.primicias.ec/noticias/politica/cal-suspende-debate-derogatoria-reforma-tributaria/>
<https://notimundo.com.ec/la-unidad-tecnica-legislativa-recomienda-no-calificar-los-proyectos-derogatorios-a-la-reforma-tributaria-segun-yesena-guamani/>



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Varios legisladores acusaron de manera pública y ante la Corte Constitucional una supuesta inconstitucionalidad por la forma del Decreto-Ley. Puntualmente fue argumentado que el Proyecto de Ley fue realmente negado por el Pleno de la Legislatura.

Esto fue oportunamente resuelto por la Corte Constitucional en Sentencia No. 110-21-IN/22, en la cual concluyó que

“el Pleno de la Asamblea Nacional no aprobó, ni modificó ni negó el Proyecto de Ley dentro del plazo fatal de 30 días, mismo que fenecía el 27 de noviembre de 2021 y, por consiguiente, el Presidente de la República debía promulgarlo como decreto-ley y ordenar su publicación en el Registro Oficial”.

Resalto que a diferencia del texto de la Constitución de 1998 que establecía que el Presidente “podrá” publicar una norma como Decreto-Ley en caso de falta de pronunciamiento del Legislativo, la Constitución de 2008 es imperativa, estableciendo la obligación del Presidente de realizar dicha publicación en el Registro Oficial.

Por esto, no se verificó inobservancia alguna del artículo 140 de la CRE durante el procedimiento legislativo. La Corte Constitucional debe mantener este criterio.

1.2 INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO: VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SOSTENIBILIDAD Y RESPONSABILIDAD EN LA CONDUCCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

La Constitución reconoce el principio de sostenibilidad y responsabilidad en la conducción de las finanzas públicas, estableciendo como norte la estabilidad económica, y estableciendo además una regla que indica que los egresos permanentes se deban financiar con ingresos permanentes, salvo ciertas excepciones, diciendo:

*Art. 286.- **Las finanzas públicas**, en todos los niveles de gobierno, **se conducirán de forma sostenible, responsable** y transparente y **procurarán la estabilidad económica**. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes.*

Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.

Se observa entonces que las normas que afecten las finanzas públicas deben someterse no solamente a la iniciativa legislativa privativa del Ejecutivo sino también a los principios de sostenibilidad y responsabilidad.

Estos principios han sido desarrollados en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, concretamente en su Libro II “DE LAS FINANZAS PÚBLICAS” que crea el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP) al que se someten todos los organismos del Estado.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

La Rectoría sobre las finanzas públicas corresponde al Ejecutivo, conforme el artículo 71 del mismo Código:

Art. 71.- Rectoría del SINFIP.- La rectoría del SINFIP corresponde a la Presidenta o Presidente de la República, quien la ejercerá a través del Ministerio a cargo de las finanzas públicas, que será el ente rector del SINFIP.

Particularmente, dice en el artículo 74 del referido Código:

Art. 74.- Deberes y atribuciones del ente rector del SINFIP.- El ente rector del SINFIP, como ente estratégico para el país y su desarrollo, tiene las siguientes atribuciones y deberes, que serán cumplidos por el Ministro(a) a cargo de las finanzas públicas:

(...)

3. Precautelar el cumplimiento de los objetivos de política económica y fiscal prevista en la Constitución de la República y las leyes, en el ámbito de su competencia;

4. Analizar las limitaciones, riesgos, potencialidades y consecuencias fiscales que puedan afectar a la sostenibilidad de las finanzas públicas y a la consistencia del desempeño fiscal e informar al respecto a las autoridades pertinentes de la función ejecutiva;

(...)

14. Participar y asesorar en la elaboración de proyectos de ley o decretos que tengan incidencia en los recursos del Sector Público;

15. **Dictaminar en forma previa, obligatoria y vinculante sobre todo proyecto de ley, decreto, acuerdo, resolución, o cualquier otro instrumento legal o administrativo que tenga impacto en los recursos públicos o que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público no Financiero, exceptuando a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Las Leyes a las que hace referencia este numeral serán únicamente las que provengan de la iniciativa del Ejecutivo en cuyo caso el dictamen previo tendrá lugar antes del envío del proyecto de ley a la Asamblea Nacional;**

Cualquier decisión de autoridad u órgano colegiado que implique renuncia a ingresos contemplados en el Presupuesto General del Estado, que se haya adoptado sin contar con el dictamen favorable del ente rector de las Finanzas Públicas, se considerará lesiva para el interés del Estado y nula, y quienes hayan participado en tal decisión responderán civil y penalmente conforme a la ley.

(...)

En concordancia, la Disposición General Segunda del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece un procedimiento previo (con lo que valga decir se cumple el principio de Seguridad Jurídica), al siguiente tenor:

*“SEGUNDA.- Procedimientos (sic) previo.- Toda **ley**, decreto, acuerdo, resolución o cualquier otro instrumento legal o administrativo que **comprometa** recursos públicos, **se aplicará únicamente si cuenta con una fuente de financiamiento respectiva. En caso de que la fuente no esté claramente identificada, el ente rector solicitará la***



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

fuelle de financiamiento a la autoridad competente, caso contrario su aplicación se realizará desde el ejercicio fiscal en el que sea considerado en el presupuesto.”. (El énfasis fuera del texto original).

Se observa que estas normas se integran a los principios constitucionales de responsabilidad y sostenibilidad fiscal desarrollados arriba, reafirmando que nuestro ordenamiento jurídico ha creado un sistema y procedimientos para tutelar que las cuentas fiscales sean sostenibles en el tiempo, limitando los actos normativos y administrativos que podrían medrarlos de forma irresponsable o populista.

Este sistema requiere de un pronunciamiento o dictamen previo del ente rector de las finanzas públicas, y, en caso de no identificarse claramente una fuente de financiamiento, condiciona su aplicación posterior a la existencia de financiamiento. Además, requiere dictamen favorable respecto de los proyectos de ley que presenta el Ejecutivo, ratificando la regla de iniciativa legislativa privativa antes analizada, que concuerdan con la facultad de rectoría sobre las finanzas públicas que la Constitución asigna al Ejecutivo.

La política fiscal, conforme los artículos 285 y 286 de la Constitución de la República, tiene por objetivo el financiamiento de servicios públicos, y en todos los niveles de gobierno debe conducirse de forma sostenible, responsable y transparente de forma que se procure la estabilidad económica.

La Corte Constitucional ya ha establecido que “*el principio de estabilidad fiscal (...) está al servicio de la progresividad de tales derechos (fundamentales)*”, por lo que para que el Estado pueda cumplir sus obligaciones en la garantía de los derechos, necesita un marco fiscal adecuado y suficiente para el efecto”.

En similar sentido, en la Sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado, párrafo 96 la Corte ha dicho: “*Esta regla impone la necesidad de que la expedición de las leyes que garanticen los derechos fundamentales tenga en cuenta el principio de sostenibilidad fiscal, ya que esta es condición necesaria para el efectivo disfrute de tales derechos (...)*”.

En el presente caso, la derogatoria que plantea la Asamblea Nacional afectaría al principio de sostenibilidad fiscal y conexamente a los derechos fundamentales cuya realización efectiva depende de la existencia de financiamiento.

La recaudación prevista por la Ley Orgánica de Desarrollo Económico tras la pandemia de COVID-19 se puede dividir en dos grandes grupos: ingresos ocasionales e ingresos permanentes.

Son ocasionales aquellos que provienen de las contribuciones especiales y únicas previstas por dicha ley, así como por el régimen de regularización de activos creado en ella, que tienen una vigencia temporal, y son permanentes aquellos que provienen de reformas a impuestos de recaudación mensual y anual, como son el ICE, IVA e Impuesto a la Renta.

Reiteradamente se ha explicado al legislativo que no se debe considerar los ingresos ocasionales para el financiamiento de obligaciones permanentes, pues cuando éstos dejan de



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

percibirse se producen graves desbalances, a pesar de ello, el Legislativo ha aprobado varias normas que establecen obligaciones de largo plazo sin contar con financiamiento permanente.

En esta ocasión, esto es aún más grave, pues el legislativo ataca las fuentes de financiamiento permanente del Presupuesto General del Estado, amenazando con dejar directamente sin fuente de financiamiento a un gran porcentaje del mismo, lo que obligaría a tomar agresivos recortes que afectarían a la sociedad ecuatoriana y a la calidad de los servicios públicos, atentando no solo contra la progresividad de los derechos fundamentales, sino obligando a su regresión por falta de recursos.

La recaudación estimada derivada de las reformas contenidas en la Ley objeto de este escrito se estima en 946,32 millones de dólares anuales, los cuales se encuentran contemplados en la Proforma Presupuestaria y Planificación Plurianual aprobados por la propia Asamblea al allanarse tácitamente a la Proforma enviada por el Ejecutivo, dineros que se destinan para educación salud, y demás prestaciones y servicios públicos.

Al pretender sin ningún análisis económico ni financiero derogar esta norma, la Asamblea Nacional incumple con su mandato de conducirse de forma responsable y atenta contra la estabilidad económica, violando flagrantemente el principio constitucional de sostenibilidad fiscal, pues, conforme la definición de dicho principio, el Estado ecuatoriano no contará con un marco fiscal adecuado y suficiente para atenderlos.

De igual forma, el Proyecto viola la regla relativa al financiamiento de egresos permanentes con ingresos permanentes, pues está afectando proformas presupuestarias y el Presupuesto General del Estado que contemplan ya los ingresos permanentes previstos por la reforma introducida por la ley que se pretende derogar, dineros que se encuentran contemplados como ingresos en el Presupuesto General del Estado, con lo que se estaría eliminando fuentes de financiamiento permanentes que permiten pagar gastos permanentes.

Este principio puede ser violado sea por la aprobación de nuevos egresos permanentes no financiados, sea por la aprobación de nuevas obligaciones no financiadas, pero también por la eliminación de las fuentes de ingreso permanente ya previstas. Con la pretendida derogatoria, ocurre este último supuesto.

A manera de ejemplo, la derogatoria planteada implica disminuir los ingresos del fisco en aproximadamente 2.5 veces lo que cuesta la aplicación del nuevo escalafón docente aprobado en la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI).

Ex abundante cautela, vale indicar que no existe opción constitucional para sustituir los ingresos ya presupuestados (que con esta derogatoria se perderían) por medio de deuda, pues la misma Constitución somete al endeudamiento al mismo sistema previo de control por parte del ente rector de las finanzas públicas, diciendo:

Art. 291.- *Los órganos competentes que la Constitución y la ley determinen realizarán análisis financieros, sociales y ambientales previos del impacto de los proyectos que impliquen endeudamiento público, para determinar su posible financiación. Dichos órganos realizarán el control y la auditoría financiera, social y ambiental en todas las*



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

fases del endeudamiento público interno y externo, tanto en la contratación como en el manejo y la renegociación.

Entonces, no es un argumento válido decir “*que el Gobierno busque financiamiento*”, o que “*se endeude el Gobierno*”, cuando incluso los mecanismos de endeudamiento requerirían del análisis y dictamen previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, siendo el Ejecutivo el ente responsable de la Administración Pública conforme el artículo 141 de la Constitución.

La Asamblea Nacional ha actuado de forma irresponsable, cuando por un lado demanda mayores recursos e inversión pública, pero por otro lado elimina los ingresos del Estado. Cabe recordar que sin ingresos para el fisco no es posible atender el mandato de maximización de los derechos que prevé la Constitución, por lo que mediante esta derogatoria conexamente se podría afectar la atención de otros derechos constitucionales.

II.

OBJECCIÓN TOTAL POR INCONVENIENCIA: LA DEROGATORIA DE LA LEY DE DESARROLLO ECONÓMICO CAUSA UN IMPACTO INCONMENSURABLE EN LAS FINANZAS PÚBLICAS.

La Constitución faculta al Presidente de la República a objetar proyectos de ley total o parcialmente, sea por razones de inconstitucionalidad o por razones de inconveniencia, conforme prevén los artículos 138 y 139 de la Constitución.

Un proyecto de norma puede ser considerado inconstitucional por parte del Ejecutivo, a la vez que puede ser considerado inconveniente. En tales casos, el último inciso del artículo 138 de la Constitución manda que se resuelva primero la objeción por inconstitucionalidad, sin limitar que la objeción sea parcial o sea total.

En el presente caso, considero que existe tanto inconstitucionalidad por la forma como inconstitucionalidad por el fondo, fundamentadas en el apartado I de este documento, pero además, el proyecto es absolutamente inconveniente para los intereses nacionales, por lo que debo objetarlo también por tal razón, de manera que, en el supuesto no consentido de que la Corte Constitucional dictamine la constitucionalidad del Proyecto, el mismo sea considerado como objetado totalmente por inconveniencia.

Así, al derogar una ley que permite una recaudación estimada de 946,32 millones de dólares anuales, que se destina para educación salud, y demás prestaciones y servicios públicos, la Asamblea Nacional incumple con su mandato de conducirse de forma responsable y atenta contra la estabilidad y sostenibilidad económica.

Recordamos que esta Administración asumió la economía nacional con un déficit fiscal superior a los 7.000 millones de dólares, lo que obligó a tomar medidas como el incremento impositivo enfocado en quienes más poseen, y que mediante una administración prudente se ha logrado reducir dicho déficit a menos de 2.000 millones, además reperfilando y reprogramando la deuda externa con tasas más bajas y plazos más amigables, pero aún se requiere suma prudencia y responsabilidad, pues dicho déficit aún existe.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Por estas razones, ante el obrar irresponsable del legislativo y en atención a la responsabilidad constitucional que la Función Ejecutiva ejerce sobre la Administración Pública, corresponde al colegislador actuar con responsabilidad y objetar totalmente este proyecto de ley.

Por todo lo expuesto, **OBJETO TOTALMENTE POR INCONSTITUCIONALIDAD el PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEROGATORIA DEL DECRETO-LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL TRAS LA PANDEMIA COVID-19**, y subsidiariamente, en caso de que la Corte Constitucional determine la constitucionalidad del Proyecto, **OBJETO TOTALMENTE POR INCONVENIENCIA el PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEROGATORIA DEL DECRETO-LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL TRAS LA PANDEMIA COVID-19**, conforme lo previsto en los artículos 138 y 139 de la Constitución de la República, decisión que queda plasmada en los términos precedentes, así como en el documento correspondiente, cuyo auténtico devuelvo a su autoridad.

Atentamente,

Guillermo Lasso Mendoza
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA