



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.

WILSON CORNELIO TORRES RÍOS, Doctor en Ciencias Ambientales, mayor de edad, de estado civil divorciado, ecuatoriano, domiciliado en la ciudad de Machala, provincia de El Oro, con cédula de ciudadanía No. 0700915481; **JUAN FERNANDO BORJA VIVERO**, de profesión Ingeniero Agrónomo, mayor de edad, divorciado, ecuatoriano, domiciliado en esta ciudad de Quito, Provincia de Pichincha, con cédula de ciudadanía No. 1707982896; y, **VICTOR HUGO HIDALGO DIAZ**, Doctor de Ciencias en Ingeniería de Potencia y Física Térmica de la Ingeniería; mayor de edad, de estado civil casado, ecuatoriano; domiciliado en la ciudad de Quito, Provincia de Pichinch

a, con cédula de ciudadanía No. 1715476758; todos, docentes universitarios y, en el orden indicado, PRESIDENTE, SECRETARIO EJECUTIVO y SECRETARIO GENERAL de la FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR (FEPUPE), calidades que acreditamos con los documentos que adjuntamos en 10 fojas útiles; comparecemos por nuestros propios derechos y los que representamos, al amparo de lo establecido, sobre todo, en el artículo 436.2 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE); y, de los artículos 74, 75.1.d), 76, 77, 98, 135 y los demás pertinentes que se indicarán en el transcurso de este libelo, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC), para deducir la siguiente **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** que consta de los siguientes términos:

I

AUTORIDAD COMPETENTE Y DATOS DE LOS COMPARECIENTES

Conforme consta de la parte inicial de este libelo de demanda y, con fundamento en las normas allí mencionadas, queda indicada la autoridad ante la cual la proponemos.

Nuestros nombres y apellidos son los que hemos dejado indicados en líneas anteriores. Comparecemos por nuestros propios derechos y, sobre todo, por los que representamos, en virtud de lo establecido en los artículos 439 CRE; 77 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “Fepupe”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

II

ÓRGANO Y FUNCIONARIO EMISOR DE LA NORMA JURÍDICA INCONSTITUCIONAL

La norma jurídica que es materia de esta demanda corresponde al **supuesto Decreto Ley** mediante el cual se promulga como Ley, el Proyecto de “**LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL TRAS LA PANDEMIA COVID- 19**”, que fuera notificado para su publicación al Ing. Hugo del Pozo Berrezueta, Director del Registro Oficial, mediante Oficio No. T.132-SGJ-21-0189 del 29 de noviembre de 2021, por el Presidente de la República, Sr. Guillermo Lasso Mendoza y fuera publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 587, del 29 de noviembre de 2021.

Por lo mismo, **el órgano emisor, es decir, aquél que promulgó y dispuso la publicación del acto normativo contentivo de la ley orgánica antes mencionada, mediante el Decreto Ley, es la Función Ejecutiva del poder público cuya titularidad la ejerce el Presidente de la República, Sr. Guillermo Lasso Mendoza. de la disposición legal cuya inconstitucionalidad demandamos.**

Por expresa disposición de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, se deberá citar también al Procurador General, Dr. Íñigo Salvador Crespo.

POR LO ANTERIOR, SE TENDRÁ COMO DEMANDADOS EN ESTA CAUSA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, SR. GUILLERMO LASSO MENDOZA Y AL PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, DR. ÍÑIGO SALVADOR CRESPO.

Sin perjuicio de la anterior, ha sido público y notorio que en el trámite del proyecto de ley que devino en la promulgación y publicación del Decreto Ley individualizado en el primer párrafo de este acápite, intervino, por obvias determinaciones del orden jurídico nacional, la Asamblea Nacional, órgano que representa a la Función Legislativa, lo que se deberá tener en cuenta para fines de lo que se deberá atender en el trámite de esta causa.

Puesto que es indispensable, para la tramitación de esta acción de inconstitucionalidad, y para que sea debidamente incorporado al expediente procesal, al momento de proveer la correspondiente citación con nuestra demanda, **se servirá disponer:**



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

1. Que quien representa a la Asamblea Nacional, esto es la Ab. Guadalupe Llori, remita la correspondiente copia certificada del expediente del trámite del Proyecto de Ley que fuera remitido por el Presidente de la República mediante oficio **T. 132-SGJ-21-0149 del 28 de octubre de 2021**. Especialmente, se requerirá el envío de las actas íntegras de las sesiones de la Comisión Legislativa a cargo del trámite, los textos íntegros de los informes para los debates del Pleno de la Asamblea Nacional; y, las actas íntegras de las sesiones del Pleno de la Asamblea Nacional en las cuales se trató los precitados informes y se produjeron sendas votaciones;
2. Que se requiera al demandado Presidente de la República, Señor Guillermo Lasso, que remita copias certificadas de los siguientes oficios: del T. 132-SGJ-21-0149 del 28 de octubre de 2021 y del T. 132-SGJ-21-0189 de 29 de noviembre de 2021 relacionados con la presentación del proyecto de ley y con la posterior promulgación y publicación de la Ley en el Registro Oficial;
3. Que, al momento de la incorporación de dicha copia certificada al proceso, se nos notifique con su incorporación para hacer valer nuestros derechos.

III

INDICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES ACUSADAS COMO INCONSTITUCIONALES:

En el transcurso de la siguiente exposición se irá precisando las inconstitucionalidades acusadas.

III. 1.- LA EXPRESA ADMISIÓN DE UN ACTO JURÍDICO IMPERFECTO E INVÁLIDO QUE, POR LO MISMO, INCURRE EN ACTUACIÓN INCONSTITUCIONAL.

En el oficio No. T.132-SGJ-21-0189 del 29 de noviembre de 2021, que el Presidente de la República, Sr. Guillermo Lasso Mendoza, envía al Ing. Hugo del Pozo Berrezueta, Director del Registro Oficial, se lee de manera textual, lo siguiente:

“Adjunto al presente encontrará copia del Oficio Nro. AN-SG-2021-1020-A-O de 27 de noviembre de 2021, enviado por el abogado Álvaro Salazar Paredes, Secretario General de la



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “Fepupe”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

Asamblea Nacional, relacionado a la discusión en segundo debate de los días 24 y 26 de noviembre de 2021 del **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL TRAS LA PANDEMIA COVID- 19**, calificado como urgente en materia económica. A través del mencionado oficio se certifica que el día 26 de noviembre de 2021 se puso en consideración del pleno de la Asamblea Nacional varias mociones respecto de los informes al mencionado proyecto de ley sin que ninguna de ellas obtuviera los votos necesarios para su aprobación. //Considerando que el proyecto de ley fue presentado con fecha 28 de octubre de 2021, como se desprende del oficio T. 132-SGJ-21-0149 que adjunto, y en vista de que el Pleno de la Asamblea Nacional no ha aprobado, modificado o negado el **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL TRAS LA PANDEMIA COVID- 19**, de conformidad con el artículo 140 de la Constitución de la República y el inciso sexto del artículo 62 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, **promulgo como Decreto-Ley** el mencionado proyecto y por consiguiente, solicito su publicación en el Registro Oficial. Adjunto para el efecto, el referido proyecto de ley así como los oficios en cuestión.”

Hasta aquí el texto del oficio en mención.

El texto que hemos transcrito de modo totalmente fidedigno, **contiene una manifestación expresa de la voluntad jurídica del Presidente de la República**, titular de la Función Ejecutiva del Estado, como es de conocimiento común. La misma **se refiere a un acto jurídico**, en el procedimiento de elaboración de una ley, que se conoce como la **PROMULGACIÓN** que, por lo general, corresponde a la potestad colegislativa de esta función y de este funcionario público.

En ese mismo texto, suscrito o firmado de puño y letra por el Presidente de la República, se lee en la parte segunda del texto del primer párrafo del precitado oficio, como se ha visto, lo que sigue:

“A través del mencionado oficio se certifica que el día 26 de noviembre de 2021 se puso en consideración del pleno de la Asamblea Nacional varias mociones respecto de los informes al mencionado proyecto de ley sin que ninguna de ellas obtuviera los votos necesarios para su aprobación.”

Para los efectos de la acusación de inconstitucionalidad, **por el momento, ponemos en atención al Juez Constitucional sobre el particular** y, posteriormente haremos el análisis



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “Fepupe”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

que el asunto amerita. Por ahora, nos limitamos a señalar que, en virtud de tal antecedente invocado expresamente por el Presidente de la República en su oficio que contiene la manifestación expresa de promulgar una ley, a continuación, expresa lo que sigue:

“Considerando que el proyecto de ley fue presentado con fecha 28 de octubre de 2021, como se desprende del oficio T. 132-SGJ-21-0149 que adjunto, y en vista de que el Pleno de la Asamblea Nacional no ha aprobado, modificado o negado el **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL TRAS LA PANDEMIA COVID- 19**, de conformidad con el artículo 140 de la Constitución de la República y el inciso sexto del artículo 62 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, **promulgo como Decreto-Ley** el mencionado proyecto y por consiguiente, solicito su publicación en el Registro Oficial. Adjunto para el efecto, el referido proyecto de ley así como los oficios en cuestión.” (énfasis en el texto)

Este es el segundo párrafo de ese mismo oficio suscrito por el demandado.

Sobre este **acto jurídico**, como ya hemos indicado, cabe señalar que, como cualquiera que debe ser ejecutado por autoridad pública, **primero**, exige observar las reglas o normas del Derecho que aluden al acto y, por lo mismo, cumplir los requisitos para su validez; y, **segundo**, ser ejecutado teniendo la competencia o potestad y obrar dentro de los ámbitos que ella permite puesto que **todas las del Derecho Público, son potestades, facultades o competencias REGLADAS**.

En Derecho Público, con evidente y muchísimo más rigor que en otros ámbitos del Derecho, lo que se faculta, o lo que dispone, o lo que se autoriza, o lo que prescribe, **no puede ser “interpretado” ni ejercido, sujeto al parecer del funcionario público**. Es sabido que aquello no se consiente, porque tal “ligereza” jurídica permitiría que exista el **abuso de poder normalizado**. Y si bien vivimos una etapa en la que aquello se produce, NO PORQUE EXISTA ESO ES CONSTITUCIONAL O LEGAL Y DEBA SER ADMITIDO Y VALIDADO. Precisamente CONTRA ESO, para evitarlo e impedirlo, están los mecanismos de control constitucional o los contrapesos existentes en un régimen de Derechos y Justicia y democrático que se sustenta en la división del poder público o de las funciones del poder público.



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

Por lo mismo, lo que el Orden Jurídico determina **SE DEBE CUMPLIR OBSERVANDO RIGOR**. No cabe el uso o la actuación descuidada, laxa, “ingenua”, del “yo creía”, o “es que pensaba”. En las actuaciones jurídicas y la aplicación, sobre todo del Derecho Público, **no es posible el uso arbitrario**, ligero ni ignaro de los conceptos y las categorías jurídicas, de sus connotaciones, o de sus sentidos o delimitaciones.

Dicho de otro modo, en el campo jurídico del Derecho Público, **cada cuestión es lo que es** y la pretensión de admitir aspectos ajenos o extraños a ella o la desnaturalizan o la violentan, la incumplen o la violan. Por eso, **lo que se dice o se hace mal, también tiene consecuencias jurídicas**. Si, por ejemplo, se asevera en la demanda que se pretende el pago de un cheque cuando se demanda teniendo como título ejecutivo una letra de cambio, ya se conoce las consecuencias de esta “ligereza”. Del mismo modo, se incurre en grave error jurídico cuando se pretende que se resuelva el cumplimiento de obligación, si la pretensión apropiada es la del reconocimiento de un derecho; o no cabe pago de algo cuando lo que se pretende es reivindicación de derechos o cancelación de una obligación. Estos ejemplos sencillos, puestos no para comprensión de la judicatura constitucional que perfectamente entiende lo que se ha aseverado antes, sino para comprensión del común de ciudadanos ecuatorianos, nos permiten apreciar lo que sigue.

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

Es probable que habrá alguien que, en auxilio a la “ligereza” del Presidente de la República, pretenda acusar a este fundamento de inconstitucionalidad como una “leguleyada”. Atrevidos, como podrían ser, solo harían gala reiterada de ignorancia jurídica y de limitada comprensión de las exigencias y determinaciones jurídicas que rigen en nuestro ordenamiento y en nuestra doctrina y tradición jurídica.

Es el mismo Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) que, en el Art. 80, define a este acto jurídico, como **ACTO NORMATIVO**. Y, determina que para su formación y expedición **requiere informes o estudios previos** que justifiquen la legitimidad y oportunidad del mismo. Y si bien, esta es una exigencia de validez determinada



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

en una norma secundaria, la cuestión es que su incumplimiento, **si se pretende negar que es un acto de simple administración**, de todos modos, incurre en la violación a una regla constitucional porque **provoca que el cumplimiento de lo que la Constitución prevé, sea imperfecto. ¡Se trata de un acto imperfecto!! Veamos.**

Como sucede con todo acto normativo o decreto, éste debió cumplir varias condiciones y exigencias jurídicas, como la que refiere al **REQUISITO INSUPERABLE DE MOTIVACIÓN** previsto en la Constitución para toda decisión de autoridad pública, y que constituye un **requisito de validez del acto jurídico, como lo prevé el Art. 76.7 lit. 1)**, de la norma suprema que instituye y obliga de modo imperativo a lo siguiente:

“**Art. 76.-** En 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:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

1) **Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas.** No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.” (énfasis nuestro)

Una precisión en este momento del análisis jurídico, refiere a la necesidad de diferenciar que **NO SON LAS MISMAS la motivación que corresponde a la Ley** (y que, claro, debe constar desde su inicio, en el momento de presentar el proyecto ante el órgano legislativo) y, **la motivación que debe tener el Decreto-Ley**. DICHO DE OTRO MODO, EN REALIDAD SE TRATA DE QUE EL DECRETO-LEY QUE PROMULGA LA LEY, ES UN ACTO JURÍDICO DIFERENTE A LA LEY PROMULGADA. EN EL SUPUESTO DEL INCISO FINAL DEL ART. 140 CONSTITUCIONAL, EL TEXTO DE LA LEY SE INCORPORA AL TEXTO DEL DECRETO LEY QUE LA PROMULGA, PERO LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE ELLA, DE NINGÚN MODO PUEDE CONFUNDIRSE CON LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS O LA MOTIVACIÓN DEL ACTO JURÍDICO QUE SE CONOCE COMO DECRETO-LEY. En éste, **el Presidente de la República debió motivar su Decreto-Ley, NECESARIAMENTE EN DOS ASPECTOS BÁSICOS:**



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

- 1.- Sustentar los fundamentos fácticos y jurídicos **relativos a la existencia de la condición o supuesto jurídico** que deviene en la consecuencia jurídica relacionada con la promulgación que sigue a esa condición; y,
- 2.- Sustentar **la posibilidad jurídica del actuar o de la manifestación expresa de su voluntad o de su acto jurídico normativo.**

Esa misma exigencia se advierte en la doctrina jurídica que explica que todo acto jurídico normativo no solo ha de motivarse para los fines de satisfacer un requisito, sino porque **a partir de esa motivación se cumplen varias exigencias de toda razonabilidad normativa**: la justificación de la necesidad y la oportunidad de la norma; la explicación de su pertinencia y de los aspectos conceptuales o categoriales que serán utilizados para la construcción de su estructura discursiva y dispositiva; la valoración de los aspectos que dan a lugar a las diferentes exigencias y consecuencias jurídicas que se prevén en el cuerpo normativo. Eso es lo que también se recoge en el Manual de Técnica Legislativa¹ de la Asamblea Nacional ecuatoriana, sobre todo a partir de la página 23.

Que aquello es así, no corresponde a nuestra mera opinión. Lo sabe cualquier persona con formación jurídica solvente. Y también lo establece nuestra Constitución en normas como la del Art. 136 que exige que los proyectos de ley deben presentarse con la suficiente exposición de motivos so pena de inadmisibilidad a trámite; o la del Art. 164 en cuyo inciso segundo, se hace evidente esa necesidad de la motivación de los decretos que dicta el Presidente de la República.

El Presidente de la República **se limitó a remitir un oficio al Director del Registro Oficial, cuyo texto ya lo transcribimos. Y para evidencia de que aquello ha sido así, ¿CUÁL ES EL NÚMERO EPECÍFICO E INDIVIDUAL DE ESE DECRETO? ¿ALGUIEN LO CONOCE?, O ¿POR QUÉ SE LO OMITIÓ EN EL OFICIO ANTES CITADO?**

LA VERDAD ES QUE ¿NO EXISTE UN DECRETO LEY QUE PROMULGUE SINO UN OFICIO QUE SOLICITA UNA PUBLICACIÓN EN BASE A UNA MERA ASEVERACIÓN DE QUE HA REALIZADO UNA PROMULGACIÓN!!

¹ https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=591625b8-e7d7-77d2-f52b-a340e36d83ae&groupId=287460 Recuperado el 15 de febrero de 2022.



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

Y, por obvias razones, NI HAY MOTIVACIÓN DE UN DECRETO-LEY NI HAY CUERPO NORMATIVO (DISPOSITIVO) DEL MISMO. **Que la ignorancia de estos aspectos medulares, que no solo atañen a la técnica jurídica de elaboración de los textos de los que constan los actos normativos de las diversas autoridades públicas sino a la validez de esos actos jurídicos, produzca estos errores y violaciones, ni excusa la responsabilidad de esos funcionarios, ni autoriza la conmisericordia de otros para proclamar la validez de lo que la Constitución DECLARA QUE SEA NULO.**

HE AQUÍ QUE LO PROMULGADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ES COMPLETAMENTE INCONSTITUCIONAL PORQUE NI ES UN DECRETO-LEY NI TIENE LA MOTIVACIÓN ESPECÍFICA QUE UN ACTO JURÍDICO NORMATIVO DE ESTA ÍNDOLE DEBE TENER, POR LO CUAL ESTAMOS ANTE LA NULIDAD DE ESA ACTIVIDAD O ACTO DE ESTE MANDATARIO².

III. 2.- UNA GRAVÍSIMA ADULTERACIÓN “INTERPRETATIVA” DEL CONTENIDO DEL INCISO FINAL DEL ART. 140 CONSTITUCIONAL QUE PROVOCA UNA ACTUACIÓN INCONSTITUCIONAL, NULA Y AFECTA LA VALIDEZ JURÍDICA DE LA NORMA QUE DEVIENE DE ELLA.

Es verdad que nuestro ordenamiento jurídico le otorga al Presidente de la República la calidad de colegislador, tanto por la facultad de iniciativa legislativa³ cuanto por su capacidad de

² Tal vez sea indispensable consignar la aclaración sobre la connotación de “mandatario” que es tergiversada en la comprensión vulgar. Mandatario es el sujeto que recibe un mandato y por el cual debe rendir cuentas a su mandante o a sus mandantes. Por lo mismo, en cuanto a las facultades otorgadas por éstos al primero, ellas no son “derechos” ni mucho menos; son obligaciones a cumplir. Esto es más comprensible cuando se lee el texto expreso del inciso segundo del Art. 1 constitucional que reza: “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.” De ello se sigue, con claridad, que todo funcionario público es un mandatario que recibe, de la soberanía popular que es la fuente de la autoridad, la delegación de parte de ésta para que cumpla determinados roles expresados en las normas específicas relacionadas con esa función o con el órgano en el cual actúa.

³ La CRE, en los Arts. 134.2 y 147.11, consagra la iniciativa legislativa del Presidente de la República; en el Art. 135 establece la exclusiva potestad referida a una clase especial de leyes (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); que, como ya se vio, deben cumplir requisitos, entre los cuales están los que se establecen en el Art. 136 (tratar una sola materia y contener exposición de motivos so pena de no tramitarse).



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

sanción que le permite, incluso, ejercer la objeción⁴ por inconstitucionalidad y determinar criterios de conveniencia al momento de determinar si procede o no la promulgación de las leyes.

En el caso de las leyes cuyos proyectos se hubieren calificado como “de urgencia en materia económica”, **ESTAMOS ANTE UNA SITUACIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE EXCEPCIÓN**; es decir, no corresponde ni a la naturaleza común de la iniciativa legislativa ni al procedimiento general de trámite de una ley. Como se sabe, por una parte, éstos proyectos nacen la iniciativa exclusiva del Presidente de la República y deben ser tramitados en un procedimiento ágil, propio de la “urgencia”; y, por otra, en este trámite de por sí ya de excepción, es posible que suceda una circunstancia también excepcional, la que prevé el inciso final del Art. 140 CRE.

Por lo mismo, el caso que nos ocupa no debe provocar confusión o equívoco respecto de lo que establece la norma constitucional sobre esos tópicos.

A efectos de apreciar debidamente las normas jurídicas aludidas, primero, debemos recordar que la Constitución está compuesta de una **parte orgánica y de otra, dogmática**. Y, segundo, que, como en toda estructura o composición de una ley u otras normas, es perfectamente posible encontrar también partes que corresponden al **Derecho sustantivo** y, otras, al **Derecho adjetivo**.

Más que para inteligenciar el conocimiento de lxs Jueces Constitucionales cuya vastedad es innegable, con el objetivo necesario de mostrar la comprensión de la lógica y sindéresis que debe existir en la interpretación y aplicación de las normas, nos permitimos recordar -de modo general- que:

1.- Todo lo que atañe a las disposiciones que configuran los órganos estatales, los funcionarios públicos y sus competencias y facultades, **corresponde al ámbito de la parte orgánica constitucional**;

⁴ Sobre estos aspectos, ver los Arts. 137, 138 y 139 de la CRE (ellos prescriben el trámite legislativo del proyecto; determinan que, aprobado, va a la sanción u objeción fundamentadas del Presidente de la República; y, de no haber objeciones, procede su promulgación y publicación. También se regula los aspectos sobre las objeciones). Igualmente, sobre la sanción y promulgación, existe la disposición del Art. 147.12.



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

2.- Las normas del **Derecho sustantivo constitucional**, instituyen, establecen, constituyen, instauran o crean, derechos u obligaciones de los sujetos jurídicos de la sociedad y del Estado, **así como las facultades (mandatos, como ya se dijo) de los sujetos jurídicos del Estado que, por lo mismo que son constitutivas de la condición o cualidad del sujeto jurídico, son permanentes; y,**

3.- Las normas **que regulan procedimientos, competencias de órganos o mecanismos e instrumentos para hacer efectivo el Orden Jurídico, es decir, el respeto a los derechos y su vigencia, o el cumplimiento de las obligaciones, o el ejercicio de facultades de los órganos públicos,** corresponden al ámbito del **Derecho adjetivo constitucional**.

Ahora bien, también es indispensable resaltar lo que la inmensa mayoría de la doctrina admite como **estructura de una norma jurídica**. Muchos aluden a que ella, como juicio hipotético o, incluso, disyuntivo, **está compuesta por un presupuesto hipotético o hipótesis normativa, que refiere al supuesto de hecho; una cópula (el deber ser); y, la consecuencia o efecto jurídico**. En algunas normas, el supuesto no necesariamente es explícito, pero está presente, como en el caso de la norma del Art. 237 que adoptamos como ejemplo. En ella se ha de presumir que la norma establece como presupuesto de hecho el que una persona ha sido designada en la función de Procurador General del Estado y que, en virtud de ostentar tal condición, puede ejercer las facultades que allí se determinan.

Con las premisas expuestas, ahora examinemos el texto de la norma contenida en el **inciso final del Art. 140 constitucional** cuyo texto literal reza lo siguiente:

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

Esta norma es parte de la Sección Tercera del Capítulo Segundo, del Título IV, de la Constitución, que trata de la Participación y Organización del Poder. Por lo mismo, este Título contiene tanto, normas de naturaleza orgánica, cuanto, otras de naturaleza dogmática perfectamente distinguibles y de plena identificación para el juicio experto de los Jueces



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

Constitucionales. A su vez, la sección citada, de modo expreso ha sido titulada inequívocamente como *Procedimiento parlamentario*. Y, no de gana. Esta parte de la Constitución, que está más orientada a regular las actuaciones de los órganos del poder público en el ámbito de la creación de las normas legales, sobre todo, en cuanto tiene como finalidad explícita normar este procedimiento específico, **no cabe duda que es una sección que, por su naturaleza, corresponde al ámbito del Derecho adjetivo, como ya se ha dejado indicado**. Esto, sin perjuicio de que algunas normas puedan tener un carácter sustantivo.

Visto lo anterior, ahora examinemos el contenido normativo últimamente citado. Una primera cuestión indudable es que la norma pretende regular una situación particular del procedimiento parlamentario, es decir, **un caso de excepción** de ese procedimiento. Por lo mismo, **como norma adjetiva, no pretende instituir, crear, establecer ningún órgano ni facultad**. Su naturaleza no lo permite o no se ajusta a lo que es posible desde una regla procedimental.

Lo anterior es más visible si descomponemos la norma en su estructura lógica:

Presupuesto de hecho o hipotético (excepcional) de la norma: *“Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica...”*

Cópula: (implícita, el deber ser o lo que deberá ocurrir como consecuencia)

Consecuencia jurídica o efecto jurídico impuesto por la norma: *“...la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial.”*

Visto la estructura de la norma procedimental o de Derecho adjetivo, ahora es perfectamente visible que **instituye que, ante una determinada condición fáctica excepcional que podría ocurrir, a la que le da importancia jurídica, será posible que OCURRA O DEBA PRODUCIRSE UN EFECTO JURÍDICO**.

Toda norma, en cuanto aludimos a su naturaleza jurídica, es obligatoria porque pretende el cumplimiento insalvable de una determinación prevista como **consecuencia positiva o negativa en función del cumplimiento previo de una hipótesis o condición** que es el



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

presupuesto sobre el cual se asienta lo que pretende ser protegido a partir de exigir, incluso **contra la voluntad de todo sujeto, que algo deba ser de determinado modo y no de otro.** Esto es **su efecto jurídico.** Y, es jurídico, porque es obligatorio. **Sin esto no hay norma jurídica ni ésta tiene eficacia.** El **efecto jurídico** es lo que la norma jurídica determina como modificación de la realidad jurídica existente (reconociendo, creando o extinguiendo derechos u obligaciones, o estableciendo nuevas relaciones jurídicas o nuevos estados de una relación jurídica); es, por lo mismo, la habilitación de una de estas consecuencias (que aluden a la aplicabilidad de la determinación obligatoria que prevé toda norma y sin lo cual sería ineficaz).

En la norma analizada, el efecto jurídico, como se constata clara e inequívocamente, ES UN ACTO JURÍDICO EXCEPCIONAL, o dicho de otro modo, la realización de un acto ocasional puesto que se trata de una situación de excepción en el ordenamiento jurídico.

Como ya vimos, **las facultades que se instituyen constitucionalmente por las normas del Derecho sustantivo que tiene, no son ocasionales o circunstanciales.** Por lo mismo, **EN ESTE CASO, NO CABE QUE SE CONFUNDA UN EFECTO JURÍDICO DE LA NORMA QUE HA SIDO EMITIDA PARA RESOLVER UN HECHO CIRCUNSTANCIAL O DE EXCEPCIÓN Y QUE CORRESPONDE A LA REALIZACIÓN OBLIGATORIA DE UN ACTO JURÍDICO, TAMBIÉN EXCEPCIONAL, CON LA CONSTITUCIÓN DE UNA FACULTAD.**

Esto es tan así, es decir, que el Presidente de la República debe ejecutar un acto normativo, como *efecto de la norma*, porque, como veremos luego, **la potestad de crear tributos está exclusivamente en la Asamblea Nacional y nunca en el Presidente.**

Lo anterior es más visible cuando se advierte, también, que **el efecto jurídico de la norma de marras está sujeto a determinación de su procedencia o a la verificación de la existencia o realización de la condición y, por eso, es posible impugnar la emisión del decreto-ley conforme al principio de impugnabilidad previsto en el Art. 173 CRE. No ocurre lo mismo con la potestad determinada a un órgano o funcionario público por la Constitución o la ley, que no cabe impugnar. Es absurdo impugnar un mandato constitucional o legal o la determinación normativa de una facultad;** lo que cabe, en este caso, es impugnar el cómo se ejerció la facultad y, si se ejerció por el titular o dentro de los límites de la regla, pero no la facultad. En este caso, es perfectamente posible impugnar la producción del efecto porque existe cuestionamiento a la realización de la condición o supuesto hipotético de la norma y, por



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

lo mismo, la posibilidad de la promulgación de una ley mediante un acto normativo como el decreto-ley que autoriza ese efecto.

III. 3.- LA ERRÓNEA “INTERPRETACIÓN” DE LA NORMA DEL INCISO FINAL DEL ART. 140 CRE, PROVOCA LA INTROMISIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES EXCLUSIVAS DEL ÓRGANO LEGISLATIVO Y VIOLA EL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO.

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

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

El Presidente de la República, al haber puesto en vigencia su Proyecto de ley orgánica para el desarrollo económico y sostenibilidad fiscal tras la pandemia Covid- 19, como se ha podido constatar en su oficio dirigido al titular del Registro Oficial, parte de dos supuestos falsos:

1.- Asume, sin justificación ni motivación, que la condición fáctica prevista en la norma de pertinencia, está cumplida (esto lo examinaremos después); y,

2.- *Que tiene una facultad constitucional que la puede ejercer, a partir de un caso de excepción, en todos los trámites de proyectos calificados de urgencia en materia económica, cuando, de verdad, se trata de la ocasional posibilidad de ejecutar un acto excepcional, que se prevé como efecto jurídico de la norma para ciertos casos de trámite de una especie de tales proyectos.*



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

En esta parte de nuestra demanda nos vamos a ocupar de este segundo supuesto falso.

Primera consideración: Si el Presidente de la República tuviera la facultad de crear, suprimir o modificar tributos mediante ley, podría admitirse que su actuación se ajustó a las Constitución. PERO NO, **NO POSEE ESA FACULTAD** (ninguna norma constitucional le otorga esa facultad) Y ALLÍ NACE SU ACTUACIÓN INCONSTITUCIONAL.

Segunda Consideración: Conforme a las normas de los Arts. 120.7, 132.3 y 264.5 CRE, *la facultad o potestad pública de CREAR, SUPRIMIR O MODIFICAR TRIBUTOS MEDIANTE LEY U ORDENANZA, ES EXCLUSIVA DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS NACIONAL O LOCALES.*

Los Arts. 147, numerales 11 y 12; y, 301 de la CRE contienen, en cuanto a la actividad creadora de leyes, *solamente dos facultades que son propias de la Función Ejecutiva y del Presidente de la República:* a).- la iniciativa legislativa; y, b).- la potestad de sanción y promulgación.

Si se examina el contenido del Art. 135 CRE es, exactamente una de esas facultades la que le otorga cuando establece que “**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.**” Y **esta expresa delimitación de la facultad del Ejecutivo, confirma y ratifica la del órgano legislativo en el sentido de que sólo a éste le corresponde la potestad de LA CREACIÓN, SUPRESIÓN O MODIFICACIÓN DE TRIBUTOS MEDIANTE LEY.**

Tercera Consideración: La norma constitucional del Art. 140, como se ha dicho, establece una excepción PARA EL TRÁMITE DE LOS PROYECTOS DE LEY CALIFICADOS DE URGENCIA EN MATERIA ECONÓMICA. Esta precisión del sentido y contenido de la norma, permite que **debamos admitir que esta clase de proyectos de ley deban ser considerados COMO LA REGLA DENTRO DE LA EXCEPCIÓN.** Nos referimos a que los proyectos de ley calificados como urgentes en materia económica pueden tratar una gran diversidad de temas económicos porque refieren al **amplio espectro de la economía social y pública.** De hecho, varias ocasiones se han presentado, abordando varios ámbitos de las relaciones y actividades económicas públicas y privadas. A modo de ejemplo, el Art. 10-2. g) del ERJAFE, se refiere a áreas y proyectos estratégicos de interés nacional, en función de su importancia económica (y, es evidente que entre ellos estará lo referido a recursos como el petróleo o la minería, o la explotación agrícola o marítima, o a áreas como el comercio exterior,



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

o a materias como las regulaciones laborales y salariales, o políticas como las que tratan incentivos productivos, o los aspectos tributarios, etc.).

Uno de los últimos proyectos tramitados con esa calidad fue el que se envió el 16 de abril de 2020, mediante Oficio No. T.580-SGJ-20-0178, denominado “Ley Orgánica de apoyo humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19” y que, como se sabe, sobre todo estuvo orientada a favorecer una serie de aspectos de naturaleza laboral en favor de los empresarios y en perjuicio de la clase trabajadora ecuatoriana, a realizar recaudaciones, establecer condiciones para pago de pensiones educativas, suspender la posibilidad del desahucio en los contratos de arrendamiento de viviendas, impedir el incremento de tarifas de servicios básicos, etc. y que, como ya se puede advertir, se tramitó violando el requisito de que un proyecto debe versar solo sobre una materia.

De lo anterior, como se aprecia, **un proyecto de ley calificado de urgencia en materia económica QUE ABORDE TEMAS DE CARÁCTER TRIBUTARIO es, apenas, una especie dentro de la regla o la generalidad de esta clase de proyectos.**

Cuarta Consideración: Si, como ha quedado perfectamente determinado, el Presidente de la República no tiene facultad para “crear, suprimir o modificar tributos”, porque **esa potestad es, incuestionablemente, especial y EXCLUSIVA del órgano legislativo** (por expresa delimitación Constitucional correspondiente a la división del poder y a la determinación de las facultades de cada función del Estado, en atención a la precitada división) y, solo se le reconoce la capacidad jurídica para ejercer la iniciativa legislativa, **la conclusión es que no podía promulgar la ley que promulgó**, como pasamos a ver a continuación.

Conclusión: Las facultades, en el Derecho Público y, desde luego, en el Derecho Constitucional, se las otorga a un solo órgano. **Sería un absurdo que el orden jurídico público, confiera atribución, sobre una misma facultad en el mismo ámbito, a dos órganos.** Ello implicaría un anticipado conflicto de competencias. El presupuesto lógico-jurídico, por lo mismo, es que la división de poderes o funciones, conlleva que, las potestades o facultades atribuidas a uno de ellos, no puedan ejercerlas ninguno de los otros, ni se las adjudiquen a más de uno. Una cuestión es que esa incoherencia exista por defecto y, otra, que ocurra por actividad legislativa consciente. **El absurdo es tan evidente, si lo planteamos desde otra perspectiva: ¿qué propósito y coherencia tendría el dividir los poderes o las funciones del Estado, para que ellas ejerzan las mismas potestades??**



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

Así, del mismo modo que el órgano legislativo nacional (Asamblea Nacional) no puede proponer proyectos de ley tributarios, o que aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país (es decir carece de iniciativa legislativa en esta materia, porque es potestad exclusiva de la Función Ejecutiva), tampoco el Presidente de la República no puede crear, suprimir o modificar tributos puesto que para eso REQUIERE LA MANIFESTACIÓN DE LA VOLUNTAD LEGISLATIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL QUE ES EL ÚNICO ORGANO QUE DETENTA LA POTESTAD DE CREAR, SUPRIMIR O MODIFICAR TRIBUTOS MEDIANTE LEY (disculpas por la redundancia), según la única norma constitucional que establece esta potestad, es decir, el Art. 120.7 CRE⁵.

Lo anterior, corrobora lo que ya hemos dicho: el inciso final del Art. 140 CRE establece que, ocurrida una determinada situación (presupuesto hipotético o condición, referida a que el proyecto calificado de urgencia en materia económica, no recibió la manifestación de voluntad del órgano legislativo), ha de producirse un efecto jurídico. Por lo mismo, no crea una facultad permanente puesto que el sentido de la norma es determinar el efecto de promulgación que ha de estar medido por la ejecución de un acto normativo para que tal efecto se perfeccione.

Para mejor alcance de lo que ha sido señalado en los párrafos anteriores, nos permitimos poner énfasis en lo siguiente: en materia tributaria (esto es, en esta especie de los proyectos declarados de urgencia en materia económica), puesto que la Constitución ha pretendido que la división de poderes implique una distribución de facultades para el ejercicio democrático de control de las atribuciones de cada función, como contrapesos, para impedir el abuso o la irresponsabilidad de los dos órganos, el Presidente no podía, como en las demás especies de

⁵ Esa realidad jurídica que atañe al ejercicio de una potestad constitucional exclusiva sin afectar a las potestades de las otras Funciones y que, cada una, no puede quedar obnubilada u obstruida en las que le competen, se ha verificado en una declaratoria de inconstitucionalidad que realizó la Corte Constitucional Ecuatoriana en marzo de 2012 (Resolución de la Corte Constitucional No. 1, publicada en Registro Oficial Suplemento 670 de 27 de marzo del 2012). En el Art. 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, al regular los proyectos de ley que la aprueben, modifiquen o la deroguen, se establecía que debían ser enviados directamente al Registro Oficial para su publicación. Esto fue declarado inconstitucional para preservar la facultad exclusiva del Ejecutivo de sancionar todas las leyes PORQUE HABRÍA IMPLICADO QUE ESTA FACULTAD EXCLUSIVA DE ÉL, SE DESCONOCÍA O LA EJERCÍA INDEBIDAMENTE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA. EN ESTE CASO SE LE RECONOCIÓ AL EJECUTIVO LA POTESTAD DE COLEGISLADOR. EN ESE MISMO TENOR DE INCONSTITUCIONALIDAD, EN ESTE CASO ALUDIENDO A LA POTESTAD DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA, EL EJECUTIVO NO PUEDE EJERCER AQUELLA QUE EXCLUSIVA DE ESE ÓRGANO.



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

proyectos de leyes similares, promulgarlo porque hay una facultad especial y exclusiva de la Asamblea Nacional que se lo impide. Si bien, frente a la actuación inexperta o populista del órgano legislativo frente a la potestad tributaria, la iniciativa le ha sido privada y otorgada exclusivamente a la Función Ejecutiva que es la responsable de la administración de los recursos públicos y de la caja fiscal; y, ante la posibilidad del abuso en la utilización de la potestad tributaria que puede devenir en afectación a los intereses de la población, la potestad de aprobación de lo que contienen esas iniciativas, le corresponde exclusivamente a la Función Legislativa. **La Función Ejecutiva puede presentar proyectos de leyes urgentes en materia económica (que no sean de naturaleza tributaria) y, ante el cumplimiento de la condición prevista en el inciso final del Art. 140, puede promulgarlos porque no infringe ninguna potestad de ninguna otra función del Estado porque no existe y el efecto jurídico de la norma tiene posibilidad de realización eficaz.** Sin embargo, ese no es el caso de los proyectos de leyes urgentes en materia económica **que corresponden a la especie tributaria, en los que esa posibilidad anterior ya no corre, porque en este caso si se rompe la división de poderes y la promulgación de la ley mediante un Decreto-ley atenta contra una potestad que en este caso si existe y es exclusiva de la Asamblea Nacional (prevista en el Art. 120.7; y, que en los otros casos no existe) y, consecuentemente, implica una arrogación de funciones porque esa facultad termina, en esa promulgación, siendo indebidamente ejercida por la Función Ejecutiva y rompe también la lógica que se había expuesto e incurre en el absurdo que se trata de evitar en la distribución de las potestades.** En consecuencia, el Presidente de la República, al promulgar el proyecto de ley al que se refiere esta demanda, **HA VIOLADO LA CONSTITUCIÓN PORQUE, EN LUGAR DE ATENERSE AL MERO EFECTO QUE PREVÉ LA NORMA, SE ARROGA UNA FACULTAD EXCLUSIVA DE OTRA FUNCIÓN DEL ESTADO Y VIOLENTA EL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES O DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO.**

Es, por lo mismo, dentro de esta lógica referida exclusivamente a la potestad tributaria que requiere de una ley e implica el ejercicio de las atribuciones de iniciativa legislativa y de concreción de la creación, supresión o modificación de los tributos, que se ha de examinar si el Presidente de la República estaba en posibilidad de promulgar una norma que no es igual a las demás calificadas de urgencia en materia económica.

Finalmente, cabe indicar que en este caso **tampoco estamos ante una colisión de facultades o de normas.** Lo evidente que es las dos funciones **tienen potestades diferentes en materia**



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “Fepupe”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

tributaria y al Ejecutivo le corresponde la iniciativa mientras que al Legislativo le corresponde ejercer la potestad de creación, supresión o modificación de tributos. Esas **dos facultades no son contradictorias sino complementarias** y, es obvio que entre lo complementario hay una relación de continuidad, de coordinación o de apoyo y satisfacción, que imposibilitan la confrontación entre ellas. Es forzado, pretender que existe la posibilidad de la colisión.

III. 4.- EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, QUE NO EJECUTA EL ACTO NORMATIVO QUE DISPONE LA NORMA CONSTITUCIONAL COMO EFECTO JURÍDICO Y NO DICTA UN DECRETO-LEY PARA PROMULGAR UNA LEY, Y PRETENDE HACERLO MEDIANTE UN OFICIO QUE CONTIENE UN ACTO DE SIMPLE ADMINISTRACIÓN, TAMBIÉN INCURRE EN UN ERROR REFERIDO A LA EXISTENCIA DE LA CONDICIÓN NECESARIA QUE DEBE CUMPLIRSE PARA QUE SE PRODUZCA EL EFECTO JURÍDICO.

El texto normativo del Art. 140 CRE al que nos hemos venido refiriendo y es materia de las consideraciones jurídicas hechas, en su texto literal contiene lo siguiente:

“Art. 140.- La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.

El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.

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

En dicha norma, su **primer inciso**, en coherencia con la facultad que el Ejecutivo tiene sobre la iniciativa legislativa, establece que **hay una posibilidad de ejercicio especial de la misma** y consigna que será potestativo del Presidente (**podrá**) **enviar proyectos de ley calificados**



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “Fepupe”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

como de urgencia en materia económica. Y, a continuación, establece una obligación constitucional para la Asamblea Nacional. Esa obligación alude a la necesidad de que este órgano realice lo que constituye una manifestación de la voluntad legislativa sobre tales proyectos, que puede expresarse en tres opciones: aprobarlos, modificarlos o negarlos. También impone un plazo máximo que es el de treinta días, que se han de contar desde la recepción del proyecto de esta clase.

Hasta aquí, la norma ha previsto el ejercicio especial de la facultad de iniciativa legislativa del Presidente de la República; ha impuesto una obligación a la Asamblea nacional, relacionada con la necesidad de la manifestación de la voluntad legislativa; y para este último caso, ha impuesto un plazo.

En el inciso segundo, la norma pasa a establecer un régimen de excepción de trámite de estos proyectos y, los excluye del procedimiento general o común de las demás leyes en cuanto a los plazos. De modo que las reglas restantes, las que no aluden a los plazos, siguen incólumes y, por lo mismo, TODAS LAS POTESTADES QUE DEBEN RESPETARSE O MANTENERSE, Y TODOS LOS DEMÁS ELEMENTOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, SE MANTIENEN INTACTOS, INALTERABLES Y DEBEN CUMPLIRSE. La norma, en esta parte, también impone un límite a la facultad de iniciativa legislativa del Presidente de la República y le impide enviar otro proyecto de la misma calidad mientras está en discusión el primero; excepción hecha de haberse decretado estado de excepción en el cual es probable que las necesidades y urgencias del país, exijan tener esta potestad habilitada también para esta clase de proyectos de ley.

Y, finalmente, en el inciso tercero o final, la norma se introduce en la situación excepcional que podría ocurrir en el trámite del proyecto de ley. Y, parte (inicia) de uno de los elementos condicionales que había establecido en el inciso primero, el plazo. El primer factor o elemento que incorpora para determinar el efecto jurídico que establece después, es que *se haya vencido el plazo*. No cabe que la consecuencia ocurra si el plazo aún esta pendiente. El segundo factor o elemento que incorpora al supuesto hipotético, es que, *habiéndose vencido el plazo, no haya ocurrido ninguna de las manifestaciones de la voluntad legislativa* que ya se mencionó y, por eso lo pone también en texto negativo: **no apruebe, modifique o niegue el proyecto de esta clase**. Finalmente, configura el *efecto jurídico*: “...la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial.”



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

Ahora, lo que se puede apreciar es que el efecto jurídico previsto en la norma, siendo que pretende que la ley sea promulgada y publicada (es la finalidad última de la norma) **le impone una obligación al Presidente de la República**. Puesto que los órganos y funcionarios del Derecho Público no tienen más que mandatos que configuran sus facultades regladas, no pueden pretender ostentar derechos (absurda y ridícula apreciación que devela la ignorancia del Derecho Constitucional y sus fundamentos doctrinarios), sino obligaciones, sobre las cuales deben rendir cuentas y, entre ellas, demostrar que las ejercieron sin violar el orden jurídico. En este caso ya pudimos dejar debidamente desvanecida la posibilidad de hablar del ejercicio de una misma facultad jurídica en dos órganos estatales o sobre la confusión en la pretensión de desprender de un efecto jurídico determinado por una norma de Derecho adjetivo, una potestad que requiere norma de Derecho sustantivo. También hemos dejado evidenciado que el Presidente de la República, ha incumplido la obligación impuesta por esta norma puesto que nunca emitió un Decreto-ley, acto normativo, y se limitó a un acto de simple administración que lo concretó en un simple oficio.

Y dicho todo lo anterior, **ahora veamos si la condición está cumplida o se ha realizado**. Una primera precisión necesaria: cuando nosotros usamos el verbo “realizar”, lo hacemos en el sentido natural del término que refiere a “volver real” o “convertir a algo en realidad”. Es decir, que la condición se haya realizado, quiere decir que la condición exista en la realidad.

Ahora bien, la realización de la condición que permite la posibilidad de la producción del efecto jurídico es que, terminado el plazo de treinta días, en el día 31, se verifique que la Asamblea Nacional no cumplió con su obligación de manifestar o expresar de alguno de los modos previstos, su voluntad legislativa. **Es decir, estamos ante la necesidad de que haya UNA OMISIÓN.**

La norma jurídica constitucional del inciso final del art. 140 no puede ni debe ser apreciada con la ligereza que, muchas ocasiones, supone limitarse al tenor literal del texto. Puesto que la misma actuación del Presidente de la República, al invocarla para proceder a lo que cree que podía y debía, ha puesto en tela de duda su contenido, sentido o implicaciones, **cabe que se deba interpretar para determinar su auténtica y legítima connotación jurídica.**

Cuando hemos podido advertir que la norma jurídica aludida, **pone como condición el que haya UNA OMISIÓN, esta, sin duda alguna y puesto que no puede ser otro modo en el**



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

ámbito jurídico, CORRESPONDE A LA NO REALIZACIÓN DE LA ACTUACIÓN Y LA CONSECUENTE EXPRESIÓN DE LA VOLUNTAD LEGISLATIVA.

Por lo mismo, **se produce la circunstancia o condición del inciso tercero (final) del Art. 140 cuando la Asamblea Nacional ni tramita, ni discute o debate, ni emite pronunciamiento de aprobación, modificación o negación del proyecto de ley calificado de urgencia en materia económica. Eso implica una omisión inconstitucional** puesto que implica faltar a la obligación que impone la Constitución. Como, sabemos, esta es una obligación de hacer. Y por ello, **la falta de actividad del órgano legislativo, implica su inacción o ausencia y vacío de tal actividad.**

La omisión refiere al caso en que la asamblea **no haya expresado manifestación de ningún tipo** frente al proyecto de ley, o dicho de otro modo, **haya guardado silencio**. El **silencio, en el ámbito jurídico**, ciertamente implica la posibilidad de la generación de efectos jurídicos, porque no se puede esperar a que los órganos públicos, atiendan una petición o realicen un acto que están obligados a ejecutar, cuando ellos quieran, o no lo hagan. Además de violar el derecho de petición (en el caso de que se tratara de éste derecho ciudadano), se incurre en violación de los deberes públicos o de la realización de las acciones o actuaciones a la que están obligados, muchas veces, dentro de determinados plazos o términos. En el Derecho público, la figura jurídica del silencio pretende que nunca los órganos del Estado y sus funcionarios, que están obligados a ejecutar determinados actos, perjudiquen tanto a la actividad pública como a los derechos de los ciudadanos, al incurrir en omisión, es decir, no los realicen (por eso hay hasta juicios políticos a los funcionarios públicos, por incumplimiento de funciones, Art. 131 CRE).

El Art. 120, numerales 6 y 7 CRE (éste, concordante con el Art. 132.3 ídem.), en relación con la potestad legislativa, determina facultades y obligaciones de la Asamblea Nacional (**expedir, codificar, reformar, derogar e interpretar; y, crear, modificar o suprimir tributos mediante ley**) y, por ello, su inobservancia o incumplimiento, provoca la posibilidad del efecto jurídico previsto en el inciso final del Art. 140 CRE, a fin de no incurrir en una deficiencia legislativa o desatención a una necesidad normativa del Estado y la sociedad.



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

Ahora bien, ¿cómo debe entenderse el incumplimiento o inexistencia de esa actuación de expedir, codificar, reformar, derogar e interpretar las leyes y crear, modificar o suprimir tributos mediante ley?

Cada facultad o potestad implica “un acto legislativo” que debe conllevar una “manifestación expresa de la voluntad” del órgano que representa la voluntad soberana del pueblo. Por ejemplo, expedir una ley es una manifestación de la voluntad legislativa, es decir, de su decisión de actuar positivamente creando una ley. Y, para expedir se requiere previamente de dos elementos: a.- el trámite; y, b.- uno de los siguientes sentidos de expresión de la voluntad legislativa, la aprobación o la decisión de modificación (en caso de reforma de una ley o de cambiar un proyecto para aprobarlo y expedirlo). En esta primera posibilidad (la expedición) no caben las posibilidades de “no aprobar” o “negar”, porque en estos dos casos no se puede expedir nada. Y, lo que se ha dicho respecto de la facultad de expedir, también corre para las potestades de codificar, reformar o derogar.

De lo anterior, se desprende que hay **manifestaciones positivas y negativas de la voluntad legislativa que solo ocurren luego de la actividad legislativa relacionada con el trámite de un proyecto de ley.** Las primeras corresponden a las decisiones de aprobar o modificar (reformar) los proyectos de ley. Las segundas, las negativas, corresponden a la decisión de *no aprobar* o *negar*. No aprobar y negar, también son **manifestaciones expresas de la voluntad legislativa, pero negativas.**

Siguiendo con la reflexión, ahora cabe apreciar con más rigor lo que implican esas manifestaciones de la voluntad legislativa. Veamos el caso de **“la aprobación”**. Ésta, en sí mismo, *no es una facultad* sino *un requisito* derivado de uno de los sentidos de la tramitación y de la manifestación de la voluntad. Lo mismo son, las otras manifestaciones expresadas en *modificar, no aprobar o negar*.

Llegados a este nivel del análisis, queda demasiado evidente o aclarado que quien pretenda aplicar estas normas constitucionales o interpretar su contenido y sentido, si quiere evitar incurrir en error o ligereza jurídica, **no debe confundir los sentidos de la voluntad legislativa, con la existencia o no de dicha voluntad.**



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

Con las premisas expuestas, volvamos a lo que establece la norma del inciso final del Art. 140, como condición para que se produzca el efecto jurídico que determina.

Lo que exige como requisito, es una OMISIÓN, es decir, la inexistencia de voluntad legislativa en cualquiera de sus sentidos (aprobar, modificar o negar que es lo mismo que no aprobar). Por lo mismo, CUANDO HAY EXPRESIÓN DE VOLUNTAD, LA CONDICIÓN JURÍDICA DE LA OMISIÓN NO SE HA CUMPLIDO Y NO SE PUEDE PROCEDER PROMULGAR LA LEY.

De hecho, si se examinan LOS HECHOS ocurridos en relación con el proyecto remitido por el Presidente de la República a la Asamblea Nacional, a partir de su ingreso a este órgano, LO ÚNICO QUE SE PUEDE CONSTATAR Y CONCLUIR ES QUE LA ASAMBLEA NACIONAL TRAMITÓ EL PROYECTO Y, DENTRO DEL PLAZO PREVISTO DE LOS TREINTA DÍAS, ADOPTÓ, NO UNA, SINO VARIAS DECISIONES QUE SON PARTE DE ESE TRÁMITE Y EN EL PROPÓSITO INEQUÍVOCO DE ADOPTAR UNA POSICIÓN O RESOLVER LA APROBACIÓN O MOFICIACIÓN O NEGATIVA DEL MISMO.

HUBO DISCUSIÓN Y TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY, SEGÚN CONSTA DEL ORDEN DEL DÍA Y DE LOS HECHOS PÚBLICOS Y NOTORIOS Y SIGUIENDO LAS NORMAS QUE EL CASO DE EXCEPCIÓN EXIGEN. ¿Qué es todo esto? ¿Es o no elemento fáctico, parte de la realidad, inocultable, imposible de desmentir, innegable, irrefutable? Más aún, no son meros actos. ¿SI CONSTITUYEN REALIDADES DETERMINADAS O ENCUADRADAS EN NORMAS JURÍDICO-CONSTITUCIONALES, SON ACTOS JURÍDICOS CONSTITUCIONALES!! Y, desde luego que, como todos los actos jurídicos, tienen consecuencias jurídicas. Los actos de debate y tratamiento de un proyecto de ley, dentro de un procedimiento legislativo son actos legislativos con efectos jurídicos. SIN DUDA, SON ACTOS JURÍDICOS QUE, COMO SE HA HECHO EVIDENTE, CONCLUYEN EN MANIFESTACIONES EXPRESAS DE LA VOLUNTAD LEGISLATIVA CONTENIDOS EN LOS PRONUNCIAMIENTOS DE NO APROBACIÓN O NEGACIÓN DEL PROYECTO Y PRODUCEN EFECTOS JURÍDICOS.



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

Esos hechos han sido admitidos plenamente por el Presidente de la República en el oficio que remite al Director del Registro Oficial y ya individualizamos antes. En él, textualmente admite la certificación del Secretario General de la Asamblea Nacional y convalida que “... el día 26 de noviembre de 2021 se puso en consideración del pleno de la Asamblea Nacional varias mociones respecto de los informes al mencionado proyecto de ley sin que ninguna de ellas obtuviera los votos necesarios para su aprobación.” Esta admisión, sin equívoco, implica admitir la existencia de la actividad del órgano legislativo y **NO PUEDE NEGARLA. SI ADMITE LA EXISTENCIA DE ESOS ACTOS, DE ELLO LO QUE SE DERIVA ES QUE NO PUEDE NEGAR LA EXISTENCIA DE SUS EFECTOS JURÍDICOS.**

De no ser así, ¿QUÉ OTRA CONDICIÓN TENDRÍAN EN EL DERECHO PÚBLICO Y CONSTITUCIONAL, TODOS ESOS ACTOS Y DECISIONES?

NO HAY POSIBILIDAD DE ENCUADRARLOS EN OTRAS CALIDADES NI DE NEGAR SU EXISTENCIA, COMO TAMPOCO SE PUEDE DISTORSIONAR O DESMENTIR SUS EFECTOS. En este sentido, es un artificio pretender que no hay negativa al proyecto de ley tramitado, solo porque en el texto de una moción no hay una expresión textual en ese sentido. Estaríamos ante la ligereza de pretender que los actos jurídicos solo tienen efectos jurídicos porque el texto lo dice.

Como todos los concedores del Derecho saben, **ni siempre los efectos jurídicos⁶ corresponden al texto de una norma o al texto de un contrato o al texto del que consta una decisión de la autoridad pública porque hay efectos jurídicos que nacen de la naturaleza de las cosas o de las relaciones jurídicas o de otras determinaciones del Orden Jurídico que todo acto jurídico debe observar.** Por ejemplo, el efecto de la demanda cuando ha sido debidamente citada es interrumpir la prescripción de la acción y no hace falta que el juez lo determine cuando avoca conocimiento y dispone la citación de la misma⁷; en este caso, el efecto se produce porque una norma procesal así lo determina. La declaración de inconstitucionalidad tiene el efecto de derogar la norma así declarada⁸ aunque el texto de la

⁶ Ver Diccionario Enciclopédico Jurídico: efectos p. 772. Consultor Digital de Honduras. 2005
https://www.sijufor.org/uploads/1/2/0/5/120589378/42.-_diccionario_enciclopédico_jurídico_-_diccionario.pdf

⁷ Ver Diccionario Enciclopédico Jurídico, Demanda p. 456. ídem

⁸ Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional. Tercera Edición. T.I. UNAM. 2021, p. 32



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

declaración no lo estableciere. Los mismo ocurre con ciertas decisiones procesales que no requieren explicitar su efecto, por ejemplo, cuando se interpone recursos que pueden tener efectos suspensivos o devolutivos.

Hemos puesto breves ejemplos de lo que ocurre en otros ámbitos jurídicos para mostrar lo que ya habíamos aseverado en el párrafo anterior.

Así, del mismo modo que la norma del inciso final del Art. 140 CRE no requiere explicitar, al determinar el efecto que prevé, que el Presidente de la República ha de emitir un acto normativo o que la promulgación y publicación causarán la inmediata vigencia de la ley así expedida, tampoco, en el caso de los efectos jurídicos de los actos legislativos se ha de necesitar que se los explicitite. ¿Cuántas ocasiones, en el trámite de las leyes dentro del órgano legislativo de diversos períodos, **ha ocurrido que la negativa de aprobación de los informes que han pretendido aprobarlas, ha devenido en la devolución o archivo del proyecto?** En otras ocasiones, también, **la decisión ha sido que se archive** el proyecto. Cuando esto ha ocurrido, habría sido un absurdo pretender que la decisión del órgano legislativo no consistía en una negativa.

Cuando, en la sesión No. 743-2021 del Pleno de la Asamblea Nacional, reinstalada el 26 de noviembre de 2021, 88 legisladores integrantes de la Asamblea Nacional (es decir la mayoría requerida) expresan su voluntad de negar la moción del Asambleísta Francisco Jiménez dirigida a aprobar el texto final del Informe para Segundo Debate referido al Proyecto tantas veces referido, informe que incluye todo el texto del mismo, presentado por el Presidente de la República o, lo que es lo mismo, niegan aprobar el informe que pretende que se habilite la expedición de la ley que nos ocupa, **NO HAY OTRA INTERPRETACIÓN POSIBLE DE SU EFECTO JURÍDICO: EL PROYECTO DE LEY FUE NEGADO O NO APROBADO.**

Cuando 90 legisladores integrantes de la Asamblea Nacional (es decir la mayoría requerida), en esa misma reunión, expresan su voluntad de negar el Informe de Mayoría que pretende que se habilite la expedición de la ley que nos ocupa, **SE RATIFICA LO ANTERIOR Y NO HAY OTRA INTERPRETACIÓN POSIBLE DE SU EFECTO JURÍDICO: EL PROYECTO DE LEY FUE NEGADO O NO APROBADO REITERADAMENTE.**

El Presidente de la República, por lo mismo, procede a actuar sin que se haya realizado la condición que era **INDISPENSABLE**, para que se produzca el efecto jurídico que, equívocamente, estima se ha producido.



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

Y, como vimos, **OPTA POR EJECUTAR UNA ACCIÓN INDEBIDA (NO SOLO PORQUE NO DEBÍA SINO PORQUE NO EJECUTÓ LA QUE CORRESPONDÍA), SIN MOTIVACIÓN Y ARROGÁNDOSE UNA FACULTAD EXCLUSIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL.**

Nunca fundamenta nada o expresa un solo criterio jurídico sobre la viabilidad del acto jurídico o sobre la invalidez de la actuación u sobre la omisión de la Asamblea Nacional. NADA FUNDAMENTA NI ANALIZA, SOLO ACTÚA E INCURRE EN ESTA SIGNIFICATIVA CANTIDAD DE ERRORES JURÍDICO-CONSTITUCIONALES.

III. 5.- LA PROMULGACIÓN INCONSTITUCIONAL DE LA LEY HA PERMITIDO QUE SE CONSUME LA VIOLACIÓN A VARIAS GARANTÍAS Y DERECHOS CONSTITUCIONALES DE UN ENORME SEGMENTO DE CIUDADANOS, POR LO QUE, TAMBIÉN POR ESTAS VIOLACIONES, ESTAMOS ANTE UNA INCONSTITUCIONALIDAD QUE DEBE SER REPARADA.

Es pública y notoria la enorme afectación económica, social, jurídica que se ha provocado por la promulgación y publicación de una ley que, además, es inconstitucional por las violaciones a varias garantías constitucionales de los ciudadanos

Una primera cuestión, en este ámbito, es que se viola el **principio de progresividad tributaria**. El Art. 300 CRE, determina que “El régimen tributario se regirá por los **principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria**. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. // La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

A su vez, el Art. 11.4, 5 y 8 CRE determina que no se pueden restringir los derechos; que se debe interpretar las normas en este ámbito, en sentido favorable a los ciudadanos; que el contenido de los derechos se debe desarrollar de manera progresiva y las normas deben tener ese sentido, siendo violatorio en sentido regresivo. Finalmente, el numeral 9 determina la existencia de **una OBLIGACIÓN TUTELAR, la más alta (no de gana se pone esto) DEL ESTADO QUE NO SE ESTA CUMPLIENDO** y que consiste en **respetar y hacer respetar los derechos garantizados por la Constitución.**



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

Nada de lo anterior se respeta ni cumple cuando la precitada ley impone tributos sin tener en cuenta la condición o nivel de los individuos y, **en lugar de que los que más tienen más paguen, impone una serie de posibilidades de beneficio tributario a los que más tienen, los libera de las obligaciones, impone porcentajes tributarios que son menores a los que se imponen a los que menos tienen.** Los cambios que introduce esta ley, al régimen tributario nacional, **causa una desigualdad y desproporción en los sujetos que deben pagar impuesto a la renta y a muchos, de menores ingresos, les incrementa gravemente la carga tributaria.** En el caso de buena parte de docentes universitarios, esa afectación implica el eliminar de su patrimonio o de sus posibilidades de ingresos, el décimo tercer sueldo. En otro tanto, el tener que abandonar las posibilidades de mantener la expectativa de adquisición de vivienda o vehículo puesto que el descuento mensual supera las cuotas que se habrían pactado para ese fin en los programas de financiamiento de tales satisfactores de necesidades. En muchos, también eso implica afectar las posibilidades de pago de cánones de arrendamiento y la inminente necesidad de reducir el consumo familiar.

Quienes han realizado los cálculos sobre las implicaciones de estos **incrementos**, sostienen que, porcentualmente, ellos oscilan entre el 200% y el 600%, lo cual denota un trato totalmente discriminatorio que violenta la garantía del Art. 3 CRE.

Y, **constituye una burla al pueblo ecuatoriano** el que, además de otorgar esos beneficios a los que más tienen, también se pretenda, por vía de una inconstitucional ley, **abusar de las potestades y, sin reformar el Código Orgánico Integral Penal, liberar de la responsabilidad de los delitos que han cometido varios evasores de impuestos o indolentes expatriadores de recursos financieros**, responsables del deterioro y déficit de la caja fiscal. ¿Cabe que, por vía de una norma de clara materia económica y fiscal, se reforme el COIP y se despenalicen conductas en beneficio de ciertos individuos, en ciertos casos y tiempo, con evidente dedicatoria e incurriendo en una violación discriminatoria en desmedro de otros ciudadanos? ¿Puede el Ejecutivo, con la sola atribución que posee de proponer proyectos de ley, perjudicar, mermar, afectar o eliminar recursos del erario nacional, favoreciendo a personas que, según su particular interés, deben ser eliminadas del listado de evasores y deudores del fisco o de los que deben ser perseguidos por la comisión de delitos tributarios?



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

La cuestión, obviamente, no solo alude a la técnica legislativa y a la pertinencia de la norma sino a la legitimidad y conveniencia de los intereses del Estado y la sociedad. ¿La Constitución admite que por encima de los intereses nacionales se beneficie a sujetos y se perjudique el erario público? **¿No es esto un caso notable de violación truculenta de la seguridad jurídica, porque usa las normas jurídicas para legitimar lo que favorece a unos y perjudica a otros, poniendo reglas a gusto y violando el carácter general de las leyes y crea la percepción de que las normas se han de cumplir según la conveniencia y posibilidad que otorga la oportunidad de detentar el poder público para beneficiar a interesados o beneficiarse?. La razón misma del Estado de Derechos queda violentada y, éste, agredido; pierde sentido y piso porque eso no es ni de lejos una sociedad regulada por las normas y garantizando seguridad jurídica.** La inseguridad asoma cuando se evidencia que lo que hoy se establece, no tiene ninguna posibilidad de regir mañana por esas manipulaciones que quedan legitimadas por esta vía que, a todas luces, es arbitraria y rompe el respeto y vigencia del orden jurídico. Por lo demás, por la vía de una norma improvisada, abusiva, contraria a la seguridad jurídica y discriminatoria, hecha con dedicatoria para legitimar ilícitos penales, afecta potestades de la Fiscalía y se desentiende de la necesidad de reformas legales que constriñan las potestades constitucionales y legales que ese órgano constitucional tiene.

¿QUÉ FUNDAMENTO DE LEGITIMIDAD, RAZONABILIDAD, IGUALDAD Y EQUIDAD HAY EN LA DECISIÓN DE AFECTAR EL PATRIMONIO PÚBLICO AL ELIMINAR INGRESOS QUE DEBEN INCORPORARSE AL PRESUPUESTO NACIONAL COMO PARTE DE LA TRIBUTACIÓN QUE DEBE SER GENERAL Y SIN FAVORITISMO PARA NADIE? Todo esto es contrario a los principios de suficiencia y eficiencia recaudatoria o eficiencia de la administración tributaria que no dependen de lo que se le antoja al régimen gubernamental, sino del interés de toda la sociedad.

Por lo demás, hay delitos, como los de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. que están determinados en la norma Constitucional (Art. 233) como imprescriptibles y no pueden ser eliminados con la sola disposición de una ley. LOS DELITOS DE LOS QUE SE PRETENDE “EXONERAR” a los deudores del Fisco, a los que sacan recursos a paraísos fiscales para evadir tributos y a otra clase de evasores, DEVIENEN, EN LA MAYORÍA DE CASOS, EN ESOS OTROS DELITOS. ¿Cómo, entonces, mediante una ley, prácticamente se incursiona en una abusiva reforma a la Constitución?



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “FEPUPE”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

Todo lo anterior sin contar con los efectos nocivos que las regulaciones tributarias inconstitucionales sobre las relaciones mercantiles, la facturación y la mismísima producción, como lo han anotado un sinnúmero de analistas económicos del país que, para lamentación del autor de todo este despropósito y sus cortesanos, son analistas de las mismísimas Cámaras de la Producción.

IV

PETICIÓN

Con fundamento en lo que ha quedado expuesto en este libelo de demanda de inconstitucionalidad, solicitamos a la Corte Constitucional **declarar la inconstitucionalidad:**

- 1.- De la imperfecta promulgación y publicación de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19 que fuera publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 587, del 29 de noviembre de 2021;
- 2.- Del Decreto-ley innumerado que, sin motivación, dice haber promulgado el Presidente de la República; y,
- 3.- De la solicitud de publicación del precitado proyecto de ley contenida en el oficio No. T.132-SGJ-21-0189 del 29 de noviembre de 2021, suscrito por el Presidente de la República, Sr. Guillermo Lasso Mendoza, y que fuera enviado al Ing. Hugo del Pozo Berrezueta, Director del Registro Oficial.

Sin perjuicio de todo lo que ha sido invocado, se tendrá especial atención de las determinaciones constitucionales establecidas en los Arts. 424 sobre la supremacía de la Constitución y la **ineficacia jurídica** de las normas y los actos del poder público que no mantengan conformidad ella; 426, sobre la determinación de que nadie puede estar exento de la sujeción a la Constitución y la obligación tutelar de favor de aplicarlas directamente aunque no fueren invocadas (incluyendo las Convencionales); y, 427, que también alude a la interpretación por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad y **que, en caso de duda, SE INTERPRETARÁN EN EL SENTIDO QUE MÁS FAVOREZCA A LA PLENA VIGENCIA DE LOS DERECHOS Y QUE MEJOR RESPETE LA**



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR “Fepupe”

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

“POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS”

**VOLUNTAD DEL CONSTITUYENTE, Y DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS
GENERALES DE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL.**

V

MEDIDAS CAUTELARES DE SUSPENSIÓN

Conforme al Art. 87 Constitucional, solicitamos la suspensión de los efectos de todos los actos inconstitucionales que son materia de esta demanda.

Es pública y notoria la enorme afectación económica, social, jurídica que se ha provocado por la promulgación y publicación de una ley que, además, es inconstitucional por las violaciones a varias garantías constitucionales de los ciudadanos, ha causado graves estragos en la economía social, como se ha puesto en evidencia, incluso en los análisis de varias entidades o instituciones del ámbito público y privado, recogidas, incluso, por varios medios de comunicación.

Finalmente, insistimos en la petición constante al inicio de esta demanda a los efectos de contar con los documentos correspondientes a fin de que no se obstruya, viole o afecte nuestro derecho a disponer de los elementos probatorios correspondientes.

VI

La prueba de las violaciones y transgresiones, puesto que corresponden a aspectos relacionados con la afectación normativa a principios, garantías, normas y derechos amparados o consagrados en ellas, se satisface con la existencia del expediente del trámite del proyecto de Ley y las copias certificadas de los Oficios que han sido solicitadas.

CITACIONES

Al Presidente de la República, Señor Guillermo Lasso Mendoza, se le citará en su despacho del Palacio de Carondelet, ubicado en las calles García Moreno N10-43, entre Chile y Espejo de esta ciudad de Quito. Al Procurador General del Estado, Dr. Íñigo Salvador Crespo, se le citará en su despacho ubicado en las calles Robles 731 y Av. Amazonas de esta ciudad de Quito.



FEDERACIÓN DE PROFESORES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS DEL ECUADOR "Fepupe"

ACUERDO MINISTERIAL Nro. MDT-2021-089

"POR LA UNIDAD, DEFENSA Y SUPERACIÓN DE LOS DOCENTES UNIVERSITARIOS Y POLITÉCNICOS"

NOTIFICACIONES Y AUTORIZACIÓN

Las notificaciones que nos correspondan las recibiremos en el correo electrónico r.dariocastro02@ymail.com, perteneciente a nuestro Abogado Defensor, Dr. Rubén Darío Castro Orbe, que firma conjuntamente con los comparecientes y a quien autorizamos para que en nuestro nombre y representación firme cualquier escrito o realice todas las gestiones necesarias en defensa de nuestros intereses.

ANEXOS

Copias de las cédulas de ciudadanía y papeletas de votación de los comparecientes

Certificación de las calidades de los comparecientes

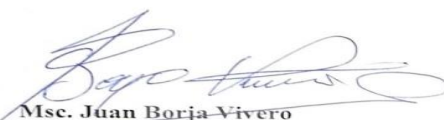
Copia de la credencial del Profesional del Derecho designado como Defensor


DECLARACIÓN.

Para los efectos previstos en el Art. 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, declaramos de no haber presentado otra demanda similar o igual u otras garantías constitucionales por el mismo objeto y sujetos jurídicos.

Al pie suscribimos la presente demanda, los comparecientes conjuntamente con nuestro Defensor.


Dr. Wilson Torres Ríos
PRESIDENTE Fepupe
C.C. 0700915481


Msc. Juan Borja Vivero
SECRETARIO EJECUTIVO Fepupe
C.C. 1707982896


Dr. Víctor Hidalgo Díaz
SECRETARIO GENERAL Fepupe
C.C. 1715476758


Dr. Rubén Castro Orbe
PROCURADOR-SINDICO Fepupe
C.C. 0400472973

