

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría Profesional en Derecho Constitucional

La capacidad de la Asamblea Nacional para derogar o modificar decretos leyes tributarios de urgencia en materia económica

Juan Fernando Flores Villavicencio

Tutor: Esteban Javier Polo Pazmiño

Quito, 2024



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Juan Fernando Flores Villavicencio, autor del trabajo intitulado “La capacidad de la Asamblea Nacional para derogar o modificar decretos leyes tributarios de urgencia en materia económica”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho Constitucional en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

24 de septiembre de 2024

Firma: _____

Resumen

Este trabajo examina la capacidad de la Asamblea Nacional del Ecuador para modificar o derogar decretos leyes tributarios emitidos por el presidente de la República, como resultado de una falta de pronunciamiento del Legislativo sobre un proyecto económico urgente dentro del plazo otorgado por la propia Constitución. Para lo cual se realizó un análisis exhaustivo de la figura del decreto ley en las constituciones del Ecuador hasta la actual Constitución de 2008 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en donde se identifican las limitaciones que tiene la Asamblea para modificar o derogar decretos leyes que regulan materia tributaria que provinieron, principalmente, desde la expedición del dictamen 1-23-OP/23 de la Corte Constitucional del Ecuador.

En este sentido, se aborda cómo la reserva de ley en materia tributaria y el principio de autoimposición deben ser tomados en cuenta respecto a la capacidad de la Asamblea Nacional de modificar o derogar decretos leyes tributarios. Además, se analiza con una visión crítica si la interpretación realizada por la Corte Constitucional en el dictamen 1-23-OP/23 es compatible con los principios de deliberación democrática y el sistema de pesos y contrapesos. En virtud de esta investigación, se busca proponer una interpretación diferente a la que desarrolló la Corte Constitucional, que considere los valores y principios que subyacen de la capacidad de la Asamblea Nacional de modificar o derogar decretos leyes tributarios en aras de buscar un equilibrio de los poderes del Estado, garantizar la participación ciudadana en la formación de la ley y la deliberación democrática en una materia tan importante como lo es la tributaria en decretos leyes.

Palabras clave: urgencia económica, sistema de pesos y contrapesos, deliberación democrática, autoimposición y reserva de ley

A mi madre, María Augusta, mi agradecimiento por su soporte incondicional.

A mi padre, Edwin, mi agradecimiento, ya que sin su bendición desde el cielo no habría sido posible cumplir mis metas.

A mi Hermana, Nicole, quien con su apoyo han contribuido a ser la persona que soy.

Al doctor Esteban Polo Pazmiño, mi gratitud sincera, ya que sin su ayuda y guía no hubiese sido posible realizar este trabajo.

A la Universidad Andina Simón Bolívar mi reconocimiento por darme la oportunidad de estudiar en su prestigiosa institución que me ha permitido crecer tanto académica como personalmente.

Tabla de contenidos

Introducción.....	11
Capítulo primero: La Función Legislativa en el Ecuador y sus facultades respecto a los decretos leyes.....	13
1. ¿Qué son los decretos leyes, sus distintos tipos y como se forman?	13
1.1. ¿Qué son los decretos leyes en el Ecuador?.....	13
1.2. ¿Qué tipos de decretos leyes reconoce la Constitución?	14
1.3. Reforma de los decretos ley- diferencias y problema jurídico que aborda la presente investigación.....	16
2. Análisis histórico de los proyectos de ley económicos urgentes	17
2.1. Constituciones de 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1878, 1884, 1897, 1906 y 1929.....	17
2.2. Constitución de 1945	20
2.3. Constituciones de 1946 y 1961	21
2.4. Constitución de 1967	23
2.5. Constitución de 1979 y sus reformas de 1984, 1993 y 1996.....	24
2.6. Constitución de 1998	26
2.7. Constitución de 2008	29
3. Análisis de las actas de la Asamblea Constituyente del periodo 2007-2008 respecto a los proyectos de ley económicos urgentes.....	31
4. Los decretos leyes en materia tributaria.....	33
4.1. El principio de reserva de ley y el principio de legalidad	34
4.2. El Principio de reserva de ley en materia tributaria	35
4.3. El principio de reserva de ley en materia tributaria conforme a la doctrina contemporánea	41
5. La facultad exclusiva del presidente de la República de proponer proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos.....	43
Capítulo segundo: El principio de deliberación democrática y el sistema de pesos y contrapesos	49
1. Planteamiento del problema sobre la facultad de la Asamblea Nacional frente a decretos leyes	49

2. ¿Qué es el principio de deliberación democrática?	50
3. ¿Qué es el sistema de pesos y contrapesos?	56
Capítulo tercero: La interpretación del artículo 140 de la Constitución.....	65
1. La interpretación que la Corte Constitucional le dio al artículo 140 de la Constitución.....	65
2. La interpretación del artículo 140 de la Constitución realizada en el dictamen 1-23-OP/23, ¿vulneró el principio de deliberación democrática y el sistema de pesos y contrapesos?.....	67
2.1. El dictamen 1-23-OP/23 ¿vulneró el principio de deliberación democrática?.....	69
2.2. El dictamen 1-23-OP/23 ¿vulneró el sistema de pesos y contrapesos?.....	72
3. Mecanismos de interpretación constitucional aplicables al caso.....	78
4. ¿De qué forma se debería interpretar el artículo 140 de la Constitución?	83
Conclusiones.....	95
Bibliografía.....	99

Introducción

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 ha otorgado en favor del presidente de la República la atribución de expedir decretos leyes en situaciones de urgencia económica. Estos decretos leyes, particularmente aquellos que abordan materias tributarias, permiten al presidente de la República la gestión oportuna de crisis económicas, mediante la toma de decisiones rápidas y efectivas en escenarios donde la dilación durante el trámite de leyes ordinarias podría agravar la situación económica del país. No obstante, el uso de esta facultad ha generado interrogantes respecto al equilibrio de poderes, el sistema de pesos y contrapesos, la deliberación democrática y el papel de la Asamblea Nacional como representante de la ciudadanía.

El presente trabajo de investigación se centra en el análisis de la capacidad de la Asamblea Nacional para derogar o modificar los decretos leyes tributarios expedidos por el presidente conforme al trámite establecido para la aprobación de proyectos de ley de urgencia económica previsto en la Constitución de 2008. La relevancia de esta investigación radica en que, en el contexto de un sistema democrático, el principio de deliberación democrática y el control por parte del Legislativo como un contrapeso del Ejecutivo son esenciales para evitar la concentración del poder y para asegurar que las decisiones que afectan al país en su conjunto sean el resultado de un proceso inclusivo y transparente.

Históricamente, las constituciones del Ecuador han implementado diversos mecanismos que han intentado equilibrar las facultades del Ejecutivo y del Legislativo, especialmente en lo que respecta a la creación y modificación de decretos leyes. Desde la Constitución de 1835 hasta la actual, el país ha oscilado entre momentos de fuerte predominio por parte de la Función Legislativa y otros donde la Función Ejecutiva ha jugado un papel más preponderante en la definición de la política fiscal. Este contexto histórico dentro del presente trabajo será fundamental para entender las dinámicas actuales y las posibles implicaciones de las interpretaciones contemporáneas del marco constitucional.

Uno de los aspectos clave que se aborda en esta tesis es el principio de reserva de ley en materia tributaria, el cual establece que la creación, modificación, exoneración o extinción de impuestos debe realizarse exclusivamente a través de una ley formal propuesta por el presidente de la República y sancionada por la Asamblea Nacional. La

investigación explorará cómo este principio se ha interpretado y aplicado en la jurisprudencia ecuatoriana, particularmente en el contexto de decisiones recientes de la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional ha sido un actor clave en la definición del alcance de las facultades del presidente en materia tributaria y del rol de la Asamblea Nacional en este proceso. A través del dictamen de mayoría 1-23-OP/23,¹ la Corte ha sostenido que la iniciativa exclusiva del presidente en la creación y modificación de impuestos también se extiende a la derogatoria de los decretos leyes tributarios, limitando así la capacidad de la Asamblea para actuar de tener una iniciativa excepcional para derogar o modificar decretos leyes tributarios. Esta interpretación ha generado una discusión sobre si esta restricción es compatible con el principio de democracia deliberativa y el sistema de pesos y contrapesos, con el fin de evitar la concentración de poder en una sola función del Estado como lo es el Ejecutivo.

El objetivo central de esta tesis es analizar de manera crítica las implicaciones de la actual interpretación del artículo 140 de la Constitución de 2008 y la jurisprudencia relacionada, para determinar si existen alternativas que garanticen la democracia deliberativa y el sistema de pesos y contrapesos. La investigación busca proponer una reinterpretación del marco legal que permita a la Asamblea Nacional un rol más activo en la revisión y control de los decretos leyes, particularmente aquellos que afectan directamente la política fiscal del país.

En este sentido, en caso de que se verifique que el dictamen 1-23-OP/23 vulnera el principio de deliberación democrática y el sistema de pesos y contrapesos, se buscará realizar una interpretación que garantice estos principios, sin comprometer la estabilidad económica y la eficiencia en la toma de decisiones por parte del Ejecutivo. Todo ello con el fin de evitar posibles arbitrariedades en la implementación de normativa tributaria a los ciudadanos, quienes podrían verse afectados por una ley tributaria que no haya sido lo suficientemente deliberada o en la que la participación de grupos interesados se hubiera visto parcial o totalmente disminuida.

¹ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen No. 1-23-OP/23”, en *Caso No. 1-23-OP*, 25 de enero de 2023.

Capítulo primero

La Función Legislativa en el Ecuador y sus facultades respecto a los decretos leyes

En el presente capítulo, como parte de un primer acercamiento al tema, se analizará que son los decretos leyes y como estos se conciben a lo largo de las constituciones del Ecuador en su historia. Además, se examinarán los debates que se realizaron por parte de los legisladores en la Asamblea Constituyente que expidió la Constitución de 2008. Por último, se considerarán los decretos leyes y su relación con la materia tributaria, conforme al ordenamiento jurídico ecuatoriano.

1. ¿Qué son los decretos leyes, sus distintos tipos y como se forman?

1.1. ¿Qué son los decretos leyes en el Ecuador?

Los decretos leyes en el Ecuador desde la Constitución de 2008 se dividen en dos tipos, siendo estos: 1) los decretos leyes provenientes de los proyectos calificados de urgencia económica por el presidente y 2) los que provienen directamente del presidente cuando este ha disuelto la Asamblea Nacional. Cada decreto ley, a pesar de tener el mismo efecto, dependen de ciertas particularidades que las hacen diferentes, conforme lo ha determinado la Corte Constitucional.

Ambos tipos de decretos tienen el rango de ley que la propia Constitución les ha otorgado. En el caso del 1) decreto ley, la Constitución establece que, si el proyecto económico urgente no tuvo pronunciamiento alguno por parte de la Asamblea en el plazo otorgado, el presidente de la República lo debe promulgar como decreto ley y debe ordenar su publicación en el Registro Oficial.² Es decir, el proyecto económico urgente pasa directamente a ser promulgado como un decreto con efectos y rango de ley. En consecuencia, este decreto ley entra en vigencia tal y como fue enviado el proyecto económico urgente por parte del presidente para su discusión en el Legislativo.

² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 140.

En el caso del 2) decreto ley, la Constitución nuevamente reitera que en caso de que existiera la disolución de la Asamblea Nacional, el presidente puede expedir decretos leyes de urgencia económica, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional.³ En dicho caso igualmente, si el decreto ley urgente económico dictado por el presidente tiene el dictamen favorable por parte de la Corte Constitucional, entrará en vigencia como un decreto con rango de ley.

Por su parte, Oyarte ha mencionado que el 1) decreto ley es “un acto normativo de rango legal, teniendo su misma jerarquía dispositiva, orgánica u ordinaria según cómo se inició el proyecto de ley [...]”.⁴ En cuanto al 2) decreto ley, ha expresado que este también tiene “rango de ley [...]”.⁵ Por lo tanto, como se ha podido apreciar los decretos leyes 1) y 2) tienen rango de ley ya que la misma Constitución les ha dado dicho rango al decreto que expide el presidente para promulgar su normativa propuesta, conforme a cada uno de los dos escenarios que dan como origen un decreto ley.

1.2. ¿Qué tipos de decretos leyes reconoce la Constitución?

En cuanto al 1) decreto ley que proviene de un proyecto calificado de urgencia económica, la Constitución establece que este se puede expedir solamente en el caso de que la Asamblea Nacional no hubiera aprobado, modificado o negado el proyecto de ley urgente en materia económica propuesto por el presidente de la República en el plazo de 30 días.⁶

Desde la perspectiva de la Corte Constitucional, esta clase de decreto ley no es “una ley aprobada de manera ordinaria por la Asamblea Nacional, sino que se trata de un decreto-ley expedido por el presidente de la República ante el transcurso del plazo máximo para que el órgano Legislativo apruebe, modifique o niegue el proyecto de urgencia económica”.⁷ En este contexto la facultad del presidente para “calificar un proyecto de ley de urgencia en materia económica tiene como límite el control que realiza la Asamblea Nacional, como órgano natural del debate democrático representativo”.⁸

³ *Ibíd.*, art. 148.

⁴ Rafael Oyarte, *Derecho Constitucional*, 3.^a ed (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2019), 64.

⁵ *Ibíd.*, 65.

⁶ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, 20 de octubre de 2008, art. 140.

⁷ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 58-11-IN/22 y acumulados”, en *Caso No. 58-11-IN y acumulados*, 12 de enero de 2022. párr. 69.

⁸ *Ibíd.*, “Dictamen No. 1-23-UE/23”, en *Caso No. 1-23-UE*, 16 de junio de 2023, párr. 45.

En el caso del 2) decreto ley que proviene del presidente durante el periodo en que la Asamblea Nacional se encuentra disuelta, la Constitución le da la facultad al presidente para que pueda dictar decretos leyes de urgencia solo en materia económica sin la intervención de la Asamblea Nacional. Estos decretos pueden ser expedidos por el presidente cuando: a) hubiera dispuesto la disolución de la Asamblea Nacional, b) expida los decretos leyes durante el periodo entre la disolución del Legislativo y hasta antes de la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional y c) cuando estos decretos leyes cuenten con un dictamen favorable previo de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Por último, estos decretos permanecerán vigentes hasta que la nueva conformación de la Asamblea decida aprobarlos o derogarlos.⁹

La Corte Constitucional ha determinado que en esta clase de decretos leyes el presidente “puede emitir de modo extraordinario decretos-ley de urgencia económica hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional, los cuales requieren dictamen favorable previo de la Corte Constitucional [...] hasta la posesión de las nuevas autoridades”. Esto porque hasta la posesión de las nuevas autoridades “podrían ocurrir circunstancias que requieran una atención inmediata en el contexto económico nacional [...] que no puedan esperar a ser debatidas en la Asamblea Nacional”. Para ello, la Corte ha determinado que la facultad de expedir estos decretos leyes es del presidente, pero debe ser en situaciones extraordinarias.¹⁰

Por último, la Corte ha diferenciado que este procedimiento tiene un control posterior obligatorio por parte de la nueva conformación de la Asamblea la cual podrá derogar o aprobar estas normas al no haber sido debatidas en el Legislativo previamente. Esto a diferencia del 1) decreto ley que proviene del presidente cuando no hubo disolución de la Asamblea Nacional, en donde si hubo oportunidad de realizar el debate Legislativo.

En virtud de este análisis, tanto de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, podemos definir a los decretos leyes como normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano que, al cumplir ciertos requisitos establecidos en la Constitución y la ley, tienen rango de ley de manera permanente sin la necesidad de que, al menos en un primer momento, sea necesario la intervención legislativa para su promulgación.

En el caso de los decretos leyes emitidos por el presidente en tiempo de disolución de la Asamblea Nacional (decreto ley inmediato) los mismos tienen un efecto inmediato, aunque el decreto no se convierte totalmente en permanente, ya que la Asamblea Nacional

⁹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, 20 de octubre de 2008, art. 148.

¹⁰ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen No. 1-23-UE/23”, párrs. 47 y 49.

en cualquier momento puede ratificarlos o derogarlos. En cuanto a los decretos leyes emitidos en virtud de una falta de pronunciamiento por parte de la Asamblea sobre un proyecto económico urgente propuesto por el presidente (decreto ley no inmediato), estos pueden considerarse con efectos no inmediatos ya que primero debe haber un plazo para que la Asamblea se pronuncie antes de entrar como ley de forma permanente.¹¹

1.3. Reforma de los decretos ley- diferencias y problema jurídico que aborda la presente investigación

Una vez que se han establecido los tipos de decretos leyes, lo pertinente dentro de esta investigación será realizar un análisis dirigido a los decretos leyes de urgencia económica no inmediatos, es decir, que entraron en vigor tras la omisión de la Asamblea Nacional. Dentro de mi investigación, me referiré específicamente a aquellos decretos ley que contienen la creación, modificación o derogatoria de tributos. Esto porque de acuerdo con el artículo que regula esta clase de decretos, existen dos posibles interpretaciones sobre la forma como esta clase de decretos se pueden derogar o modificar por parte de la Asamblea Nacional.

En el caso de los decretos leyes inmediatos, por su parte, está claro que, conforme a la Constitución y a la Corte Constitucional, estos pueden ser derogados o aprobados por la Asamblea Nacional. En cambio, en el caso de los decretos leyes no inmediatos, si bien la Constitución establece que estos pueden en cualquier tiempo ser derogados o modificados por la Asamblea, esto se debe realizar mediante el trámite ordinario de aprobación de leyes.

En este sentido, nacen dos posibles interpretaciones sobre el trámite ordinario a seguir para modificar o derogar el decreto ley, siendo estos: (i) el trámite ordinario está sujeto a que, en el caso de que el decreto ley contenga impuestos, el presidente de la República deba necesariamente mediante su iniciativa exclusiva enviar un proyecto de ley derogatorio o reformatorio a ese decreto ley; o, (ii) la Asamblea Nacional puede derogar o modificar estos tipos de decretos mediante un proyecto de reforma o derogatoria que provenga de su propia iniciativa a través del trámite ordinario de aprobación de leyes.

¹¹ John Carey y Matthew Soberg Shugart, “Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms”, en *Executive Decree Authority*, ed. John Carey y Matthew Soberg Shugart (Nueva York: Cambridge University Press, 1998), 9 y 10-1.

Si bien la Corte Constitucional, mediante el dictamen de mayoría 1-23-OP/23,¹² determinó que la Asamblea no puede derogar o modificar este tipo de decretos leyes sin la iniciativa del presidente cuando se tratan de temas tributarios, mediante este trabajo de investigación se analizará si esta interpretación de la Corte es la única posible o si existe otra manera de interpretar el mismo enunciado constitucional y arribar a una conclusión diferente, que más se ajuste a la integralidad de la Constitución. En consecuencia, este trabajo analizará exclusivamente la capacidad de la Asamblea Nacional de derogar o modificar esta clase de decretos leyes que versen sobre materia tributaria.

2. Análisis histórico de los proyectos de ley económicos urgentes

Para la presente investigación abordaremos cómo históricamente se han regulado los proyectos de ley económicos urgentes en general. De esta manera se podrá observar cómo han evolucionado esta clase de proyectos hacia los proyectos económicos urgentes que se encuentran en la actual Constitución. Este análisis nos permitirá apreciar cuales mecanismos y que instituciones eran las encargadas de la iniciativa para el trámite de estos proyectos urgentes de ley.

Cabe resaltar que en las constituciones de 1830 y 1967, no se ha encontrado la figura del proyecto económico urgente o en su defecto un procedimiento similar en el cual el presidente de la República u otra entidad tuviera la facultad de dictar un decreto ley de emergencia.¹³

2.1. Constituciones de 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1878, 1884, 1897, 1906 y 1929

La Constitución de 1835, fue la primera en la cual se mencionó la existencia de proyectos de ley urgentes. Posteriormente las constituciones de 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1878, 1884, 1897, 1906 y 1929 continuaron siguiendo de manera similar la misma estructura que originalmente se estableció en la Constitución de 1835. Para un mejor entendimiento en la siguiente tabla se muestra la evolución de estas primeras constituciones:

¹² Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen No. 1-23-OP/23”.

¹³ Ver Ecuador, *Constitución del Estado del Ecuador*, Registro Auténtico 1, 31 de mayo de 1830 y *Constitución Política del Ecuador*, Registro Oficial 133, 25 de mayo de 1967.

Tabla 1

Evolución de los proyectos de ley urgentes en las constituciones de 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1878, 1884, 1897, 1906 y 1929

Constitución	Texto
Constitución de 1835	<p>Art. 49.- Los proyectos que ambas Cámaras hayan pasado como urgentes, serán sancionados u objetados por el Poder Ejecutivo dentro de tres días, sin mezclarse en la urgencia. [...]</p> <p>Art. 52.- Si el Poder Ejecutivo no devolviera el proyecto sancionado, o con sus observaciones dentro de nueve días, o en el de tres si fuere urgente, o se resistiere a sancionarlo, después de observados todos los requisitos constitucionales, el proyecto tendrá fuerza de Ley, y como tal se mandará [sic] promulgar [...]</p>
Constitución de 1843	<p>Art. 42.- [...] Los proyectos que ambas Cámaras hayan pasado como urgentes, serán sancionados, u objetados por el Poder Ejecutivo, dentro de tres días, sin mezclarse en la urgencia. [...]</p> <p>Artículo 44.- Si el Poder Ejecutivo no devolviese el proyecto sancionado, o con sus observaciones, dentro de nueve días, o en el de tres si fuese urgente, o se resistiese a sancionarlo después de observados todos los requisitos constitucionales, el proyecto tendrá fuerza de ley, y como tal se mandará [sic] promulgar [...]</p>
Constitución de 1845	<p>Artículo 48.- [...] Los proyectos que ambas Cámaras hayan pasado como urgentes, serán sancionados u objetados por el Poder Ejecutivo, dentro de tres días, sin mezclarse en la urgencia. [...]</p> <p>Artículo 51.- El Poder Ejecutivo no devolviese el proyecto sancionado, con sus observaciones dentro de nueve días o en el de tres, si fuere urgente, o se resistiere a sancionarla, después de observados todos los requisitos constitucionales, el proyecto tendrá fuerza de ley, y como tal se mandará [sic] promulgar [...]</p>
Constitución de 1851	<p>Artículo 39.- Todo proyecto que se aprobare con el carácter de urgente, deberá sancionarse dentro del término de cuatro días; y los demás en el de doce, contados desde la fecha en que fuere recibido por el Encargado del Ejecutivo. [...]</p> <p>Artículo 44.- Si pasado el término, dentro del cual el Ejecutivo tiene el derecho de hacer observaciones a un proyecto, no lo hubiere verificado, el proyecto quedará con fuerza de ley y será promulgado como tal.</p>
Constitución de 1852	<p>Artículo 46.- [...] Los proyectos que ambas Cámaras hayan pasado como urgentes, serán sancionados u objetados por el Poder Ejecutivo, dentro de tres días sin mezclarse en la urgencia. [...]</p> <p>Artículo 49.- Si el Poder Ejecutivo no devolviese el proyecto sancionado o con sus observaciones, dentro de nueve días o en el de tres si fuese urgente, o se resistiere a sancionarlo, después de observados todos los requisitos constitucionales, el proyecto tendrá fuerza de ley, y como tal se mandará [sic] promulgar [...]</p>
Constitución de 1861	<p>Artículo 45.- [...] Los proyectos que ambas Cámaras hayan pasado como urgentes, serán sancionados u objetados por el Poder Ejecutivo, dentro de tres días, sin mezclarse en la urgencia. [...]</p> <p>Artículo 48.- Si el Poder Ejecutivo no devolviera el proyecto sancionado o con sus observaciones, dentro del término de nueve días, o en el de tres, si fuere urgente, o si se resistiere a sancionarlo después de observados todos los requisitos constitucionales, el proyecto tendrá fuerza de ley, y como tal se mandará [sic] promulgar [...]</p>
Constitución de 1878	<p>Artículo 53.- [...] Los proyectos que ambas Cámaras hubiesen pasado como urgentes, serán sancionados u objetados por el Poder Ejecutivo dentro de tres días, sin mezclarse en la urgencia. [...]</p> <p>Artículo 56.- Si el Poder Ejecutivo no devolviera el proyecto sancionado o con sus observaciones, dentro del término de nueve días, o en el de tres si fuere urgente, o si se resistiere a sancionarlo después de observados todos los requisitos constitucionales, el proyecto tendrá fuerza de ley, y, como tal, se mandará [sic] promulgar.</p>
Constitución de 1884	<p>Artículo 68.- [...] Los proyectos que ambas Cámaras hubieren pasado como urgentes, serán sancionados u objetados por el Poder Ejecutivo, dentro de tres días, sin que pueda juzgar acerca de la urgencia. [...]</p>

	Artículo 71.- Si el Poder Ejecutivo no devolviera el proyecto, sancionado o con sus observaciones, dentro de nueve días o de tres, a ser urgente, o si se resistiere a sancionarlo después de llenados los requisitos constitucionales, tendrá fuerza de ley.
Constitución de 1897	Artículo 71.- [...] Los proyectos que, en ambas Cámaras, hubieren pasado como urgentes, serán sancionados u objetados por el Poder Ejecutivo, dentro de tres días sin que pueda juzgar acerca de la urgencia. [...] Artículo 74.- Si el Poder Ejecutivo, no devolviera el proyecto, sancionado o con observaciones, dentro de nueve días, o de tres, a ser urgente, o se resistiere a sancionarlo después de llenados los requisitos constitucionales, tendrá fuerza de ley [...]
Constitución de 1906	Artículo 61.- [...] Los proyectos que en ambas Cámaras hubieren pasado como urgentes, serán sancionados u objetados por el Poder Ejecutivo, dentro de tres días, sin entrar a juzgar los motivos de la urgencia. [...] Artículo 64.- Si el Poder Ejecutivo no devolviera el proyecto, sancionado o con observaciones, dentro de seis días, o de tres, en caso de ser urgente; o si se resistiere a sancionarlo después de llenados los requisitos constitucionales, tendrá fuerza de ley.
Constitución de 1929	Artículo 62.- [...] Los proyectos que en ambas Cámaras hubieren pasado como urgentes, serán, dentro de cinco días, sancionados u objetados por el Poder Ejecutivo, el que no podrá juzgar los motivos de la urgencia. [...] Artículo 64.- Si el Poder Ejecutivo no devolviera el proyecto, sancionado o con objeciones, dentro de diez días, o de cinco en caso de ser urgente, o si no lo sancionare después de llenados los requisitos constitucionales, el proyecto tendrá fuerza de ley.

Fuente y elaboración propias con base en las constituciones de 1835,¹⁴ 1843,¹⁵ 1845,¹⁶ 1851,¹⁷ 1852,¹⁸ 1861,¹⁹ 1878,²⁰ 1884,²¹ 1897,²² 1906²³ y 1929²⁴

Como puede observarse en las primeras constituciones se establecía que los proyectos que hubieran sido calificados por ambas Cámaras del Congreso como urgentes, debían ser sancionados u objetados por el Poder Ejecutivo en el término de tres días (dicho término vario entre 4 o 5 días en las constituciones de 1851 y 1929, respectivamente). Caso contrario, fenecido el término el proyecto urgente tendría fuerza de ley y se lo mandaría a promulgar.

Además, en las primeras constituciones se puede apreciar que no existía un límite respecto al tipo de proyectos en los cuales el Congreso podía declarar como urgentes,

¹⁴ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, 30 de julio de 1835, arts. 49 y 52.

¹⁵ Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, 1 de abril de 1843, arts. 42 y 44.

¹⁶ Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, 3 de diciembre de 1845, arts. 48 y 51.

¹⁷ Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, 25 de febrero de 1851, arts. 39 y 44.

¹⁸ Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, 6 de septiembre de 1852, arts. 46 y 49.

¹⁹ Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, 10 de marzo de 1861, arts. 45 y 48.

²⁰ Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, 31 de marzo de 1878, arts. 53 y 56.

²¹ Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, 13 de febrero de 1884, arts. 68 y 71.

²² Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, 12 de enero de 1897, arts. 71 y 74.

²³ Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial 292, 23 de diciembre de 1906, arts. 61 y 64.

²⁴ Ecuador, *Constitución Política del Ecuador*, Registro Oficial 138, 26 de marzo de 1929, arts. 62 y 64.

como si sucede en la Constitución de 2008, que delimitó la declaratoria a proyectos en materia económica. Asimismo, se puede observar que, al igual que en la Constitución de 2008, las primeras constituciones establecían un término perentorio en el cual en caso de que el Poder Ejecutivo no hubiera sancionado u objetado el proyecto de ley urgente, este tendría fuerza de ley y se enviaría a su respectiva promulgación.

En adición, se puede observar que, en las primeras constituciones, a excepción de la Constitución de 1851, los proyectos declarados como urgentes por el Legislativo no podían ser objetados por el Poder Ejecutivo en cuanto a las razones por las cuales el Legislativo calificó al proyecto remitido como urgente. Lo cual en la actual Constitución ya no existe, debido a que ahora es el presidente quien califica la urgencia del proyecto de ley.

En virtud de este análisis, podemos observar que las primeras constituciones establecían que el Poder Legislativo era quien determinaba que proyectos de ley eran urgentes. Por ello, el Poder Ejecutivo era quien tenía el término perentorio para sancionar u objetar la ley, caso contrario la ley entraría en vigencia. Por lo tanto, se puede apreciar que los roles estaban invertidos a diferencia de la Constitución de 2008, en donde el Ejecutivo es quien califica la urgencia del proyecto de ley y quien debe sancionar u objetar dentro del término perentorio otorgado es la Asamblea Nacional.

2.2. Constitución de 1945

En la Constitución de 1945, se puede observar que existió un cambio en el articulado que regulaba a los proyectos de ley urgentes de la siguiente manera:

Artículo 38.- El proyecto de ley o decreto que fuere aprobado por el Congreso, se enviará al Presidente de la República para que lo sancione. Una vez sancionado, el Presidente de la República lo mandará promulgar. Si fuere objetado, será devuelto al Congreso con las objeciones, dentro de ocho días. Los proyectos urgentes serán sancionados dentro de tres días.

[...]

Artículo 40.- Si el Presidente de la República no devolviera el proyecto sancionado u objetado dentro del plazo constitucional o si no lo sancionare después de llenados los requisitos necesarios, el proyecto tendrá fuerza de ley.

[...]

Artículo 53.- Son atribuciones y deberes de la Comisión Legislativa Permanente: [...] 2. Dictar, cuando no esté reunido el Congreso, en casos de urgencia, de acuerdo con el Presidente de la República y previo informe de la Comisión Nacional de Economía,

decretos-leyes de carácter económico, los cuales podrán ser revocados por simple resolución del Congreso.²⁵

Si bien en los artículos 38 y 40 se mantiene el mismo mecanismo de objeción o sanción de los proyectos de ley urgentes previsto en las primeras constituciones, en la Constitución de 1945 se agrega un mecanismo para la expedición de decretos leyes de carácter económico en casos de urgencia. Como se puede apreciar, la posibilidad de expedir este tipo de decretos leyes apareció por primera vez en la Constitución de 1945 y establecía que esta se podía utilizar en casos de urgencia cuando no estuviera reunido el Congreso.

Para ello, el presidente de la República, previo a un informe de la Comisión Nacional de Economía, podía expedir el decreto ley. No obstante, se dejaba en claro que este decreto podía ser revocado por una simple resolución del Congreso. Esto también va en concordancia con el numeral 3 del artículo 29 de la Constitución de 1945, el cual establecía que la Cámara de Representantes tenía “la iniciativa en las leyes sobre impuestos y contribuciones [...]”, a diferencia de la Constitución de 2008 que establece en los artículos 135 y 301 que la facultad de iniciativa le corresponde exclusivamente al presidente de la República.

Por último, en la Constitución de 1945 se estableció por primera vez que esta clase de decretos leyes solo podían tener carácter económico. Esto a diferencia de los proyectos de ley calificados de urgentes por el Congreso que no establecían limitación alguna al tipo de materia que se tratara la ley.

2.3. Constituciones de 1946 y 1961

Al igual que en la Constitución de 1945, las constituciones de 1946 y 1945 siguieron la misma línea respecto a la creación de los decretos leyes en materia económica. Sin embargo, en estas dos constituciones ya no se prevé que el Poder Legislativo tuviera la potestad de calificar de urgentes a los proyectos de ley. Por lo tanto, en ambas constituciones solo se estableció lo siguiente respecto a estos decretos leyes:

²⁵ Ecuador, *Constitución Política del Ecuador*, Registro Oficial 228, 6 de marzo de 1945, arts. 38, 40 y 53.

Tabla 2

Evolución de los proyectos de ley urgentes en las constituciones de 1946 y 1961

Constitución	Texto
Constitución de 1946	Artículo 80.- Para dictar Decreto-Leyes de Emergencia en el orden económico, el Presidente de la República acudirá al Consejo Nacional de Economía para que este Organismo indique las medidas que deban adoptarse a fin de normalizar la situación, o para que dictamine sobre las que el Ejecutivo propusiere. El Ejecutivo no podrá dictar medidas legales de emergencia de carácter económico, sin previa consulta al Consejo Nacional de Economía. Dichos Decretos deberán ser promulgados con el respectivo Informe del Consejo Nacional de Economía, requisito sin el cual no tendrán fuerza de ley. El Presidente de la República estará obligado a dar cuenta al Congreso de esta clase de Decretos, indicando las razones que hubiere tenido para expedirlos cuando el dictamen del Consejo Nacional de Economía hubiere sido desfavorable.
Constitución de 1961	Artículo 83.- Para dictar Decretos-Leyes de emergencia en el orden económico, el Presidente de la República, acudirá al Consejo Nacional de Economía a fin de que este organismo indique las medidas que deben adoptarse e informar sobre los proyectos que el Presidente de la República le sometiere a consideración. El Presidente de la República no podrá dictar medidas legales de carácter económico, sino previo el dictamen favorable del Consejo Nacional de Economía. Tales Decretos deberán ser promulgados juntamente con el informe respectivo del Consejo Nacional de Economía, requisito sin el cual no tendrán fuerza de Ley. El Presidente de la República está obligado a dar cuentas al Congreso sobre esta clase de decretos

Fuente y elaboración propias con base en las constituciones de 1946²⁶ y 1961²⁷.

Como se puede apreciar en ambas constituciones, se estableció que el presidente de la República podía emitir decretos leyes de emergencia en materia económica, no obstante, existen dos diferencias entre ambas constituciones. En cuanto a la Constitución de 1946, se estableció que el decreto ley solo podía ser promulgado y tener fuerza de ley siempre y cuando existiera un informe previo del Consejo Nacional de Economía sobre este decreto ley, esto sin que se especifique si este informe debía ser favorable o no. No obstante, el presidente de la República debía informar al Congreso sobre este decreto ley y las razones por las cuales lo expidió, en el caso de que el Consejo Nacional de Economía hubiera expedido un dictamen desfavorable.

En cuanto a la Constitución de 1961, se estableció que el decreto ley solo podía ser promulgado y tener fuerza de ley previo dictamen favorable del Consejo Nacional de Economía. Es decir, a diferencia de la Constitución de 1946, se establecía que debía existir necesariamente un dictamen favorable del Consejo Nacional de Economía previo a la promulgación del decreto ley. De todas formas, el presidente de la República debía informar al Congreso sobre esta clase de decretos.

Cabe resaltar que en ambas constituciones no se establecía de forma específica una forma para que el Poder Legislativo pudiera derogar estos decretos leyes. Esto a

²⁶ Ecuador, *Constitución Política del Ecuador*, Registro Oficial 773, 31 de diciembre de 1946, art. 80.

²⁷ Ecuador, *Constitución Política del Ecuador*, Registro Oficial 356, Suplemento, 6 de noviembre de 1961, art. 93.

diferencia de las constituciones de 1945 y 2008 que establecen mecanismos para derogar estas clases de decretos.

2.4. Constitución de 1967

En la Constitución de 1967,²⁸ el análisis de León Roldós nos informa algo muy interesante:

posiblemente la experiencia negativa de una legislación económica que se había dado al margen del Congreso Nacional muchas veces en función de intereses personales de grupos, usando y abusando de la facultad del Ejecutivo, llevó a que los legisladores de la Asamblea Constituyente supriman esa facultad en la Carta Política de 1967. Más aún, que se vuelvan exigentes en el tratamiento Legislativo, al extremo que, mientras se le da a la Comisión Legislativa Permanente la facultad para legislar en receso del Congreso pleno, se le priva expresamente de la posibilidad de legislar en materia tributaria (art. 148, relacionado con el art. 141), de modo que solo el Congreso, dividido en Cámaras, en períodos ordinarios o extraordinarios, podía dictar leyes tributarias.²⁹

Lo señalado por León Roldós tiene concordancia con los artículos 141 numerales 1, 2 y 3 y 148 de la Constitución de 1967, los cuales establecían la facultad exclusiva del Congreso de legislar en materia tributaria cuando este no estuviera en receso, facultad que no poseía la Comisión Legislativa Permanente.³⁰ En consecuencia, en la Constitución de 1967 no se encuentra norma alguna que establezca algún mecanismo para proponer proyectos de ley urgentes ni para dictar decretos leyes.

Esto último, conforme a lo expresado por Roldós se debió posiblemente a una mala experiencia de la legislación económica urgente que se expedía por parte del presidente en las anteriores constituciones al margen del Congreso. Esto porque posiblemente hubo un abuso de la facultad presidencial al dictar decretos leyes, facultad que estaba prevista en las constituciones de 1945, 1941 y 1961. Por ello, Roldós sugiere que estos abusos llevaron a que los legisladores supriman la facultad de dictar decretos leyes al presidente de la República. Además, Roldós señala que existió una exigencia mayor al momento de dictar leyes tributarias, esto al determinar que solo el Congreso tenía la facultad exclusiva para proponer y emitir leyes tributarias.

Conforme a lo analizado, se puede observar que el constituyente al momento de emitir la Constitución de 1967 fue más exigente respecto a la emisión de leyes con

²⁸ Ecuador, *Constitución Política del Ecuador*, 25 de mayo de 1967.

²⁹ León Roldós, *El abuso del poder*, (Quito: El Conejo, 1986), 15.

³⁰ Ecuador, *Constitución Política del Ecuador*, 25 de mayo de 1967, arts. 141 núm. 1-3 y 148.

carácter tributario, esto para evitar un posible abuso del mismo por parte del presidente de la República cuando poseía la facultad de dictar decretos leyes en materia tributaria. Tal es así que en la Constitución de 1967 se eliminó totalmente esta facultad del presidente y le otorgó al Congreso la facultad privativa de emitir leyes con carácter tributario.

2.5. Constitución de 1979 y sus reformas de 1984, 1993 y 1996

En la Constitución de 1979 original, no se preveía originalmente facultad alguna de emitir decretos leyes o la elaboración de proyectos de ley urgentes, por lo que todos los proyectos debían ser tratados mediante el trámite ordinario.³¹ No obstante, a partir de las reformas de 1984 y 1993 se estableció nuevamente la posibilidad de presentar proyectos de ley urgentes. Cabe resaltar que en estas reformas se estableció por primera vez la posibilidad de que el presidente de la República pudiera presentar proyectos de ley en materia económica con carácter urgente al Congreso, conforme al siguiente mecanismo que apareció por primera vez en la reforma de 1984:

Artículo 65.- La iniciativa para la expedición de las leyes corresponde a los legisladores, al Congreso Nacional, a las Comisiones Legislativas, al Presidente de la República, a la Corte Suprema de Justicia, al Tribunal Fiscal y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. [...] Si un proyecto de ley en materia económica fuere presentado por el Presidente de la República y calificado por él de urgente, el Congreso Nacional, o en su receso el plenario de las Comisiones Legislativas, deberá aprobarlo, reformarlo o negarlo, dentro de un plazo de quince días; si no lo hiciere, el Presidente de la República podrá promulgarlo como Decreto-Ley en el Registro Oficial y entrará en vigencia hasta que el Congreso Nacional lo reforme o derogue. La reforma recibirá el mismo trámite que para la formación de la ley prevista en el artículo 67 de esta Constitución. La derogatoria se hará en la misma forma, pero el Presidente de la República no podrá objetarla.³²

Es necesario señalar, que el texto se mantiene de igual manera en la reforma de 1993, siendo que lo único que cambia es que el trámite para que el Congreso derogue o reforme el decreto ley estaría previsto en el artículo 68 de la misma Constitución reformada.³³ Como se puede observar, en ambas reformas se establecieron que el presidente puede presentar un proyecto de ley en materia económica de manera urgente

³¹ Ecuador, *Constitución Política del Ecuador*, Registro Oficial 800, 27 de marzo de 1979.

³² Ecuador, *Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial 763, 12 de junio de 1984, art. 65.

³³ Ecuador, *Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial 183, 5 de mayo de 1993, art. 68.

al Congreso, el cual debía aprobarlo, reformarlo o negarlo en un plazo de 15 días. Si en dicho plazo el Congreso no hubiera realizado ninguna de las tres acciones mencionadas, el presidente de la República podía promulgar el proyecto como un decreto ley directamente en el Registro Oficial.

No obstante, se estableció que el Congreso podía reformar o derogar el decreto ley, lo cual debía seguir el trámite previsto para la aprobación de una ley ordinaria que constaba en la misma Constitución, siendo este el siguiente conforme a la reforma de 1984:

La aprobación de una ley exigirá su discusión en dos debates. Antes del primer debate se dará lectura al proyecto y los diputados podrán hacer las observaciones a que hubiere lugar. Ningún proyecto de ley o decreto podrá discutirse sin que su texto haya sido entregado con quince días de anticipación a cada diputado. El mismo procedimiento se observará en el seno de la Comisión Legislativa correspondiente, con excepción del caso contemplado en el inciso cuarto del Art. 66.

Si en el curso del primer debate se presentaren observaciones al proyecto, éste volverá a la Comisión de origen para que informe exclusivamente sobre aquéllas. En el curso del segundo debate no se podrán presentar observaciones que impliquen modificación, alteración o cambio del proyecto, a no ser que cuente con el apoyo de las dos terceras partes de los diputados asistentes a la sesión correspondiente del Congreso Nacional o del Plenario de las Comisiones Legislativas.

Dentro del plazo de noventa días, contado desde la promulgación de una ley, y cuando ésta lo establezca, el Ejecutivo dictará el reglamento a la misma, para su aplicación, excepto en el caso previsto en el segundo inciso, letra c) del Art. 79.

Los actos Legislativos que no creen o extingan derechos, ni modifiquen o interpreten la ley, tendrán el carácter de acuerdos o resoluciones.³⁴

Este trámite establecía en general como debía aprobarse cualquier tipo de proyecto de ley, independientemente de la institución de donde proviniera la iniciativa. Cabe resaltar que este trámite se encontraba configurado de la misma manera en la reforma de 1993.

En este sentido, se puede apreciar que las reformas de 1984 y 1993 establecían al igual que en la Constitución de 2008 que el Legislativo tenía la capacidad de derogar o reformar un decreto ley siguiendo el trámite ordinario de formación de leyes previsto en el propio texto constitucional. Lo cual, conforme Racines, es similar con el articulado de la Constitución de 2008 en cuanto a los proyectos de ley económicos urgentes pues “no

³⁴ Ecuador, *Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador*, 12 de junio de 1984, art. 65.

se establece tramite especial para derogar el decreto-ley promulgado bajo esta modalidad”.³⁵

Es por ello, que se puede observar que tanto en la Constitución de 2008 como en las reformas de 1984 y 1993 se establece que el Poder Legislativo puede reformar o derogar los decretos leyes conforme al trámite ordinario y en cualquier tiempo hasta que el Legislativo lo derogue mediante el trámite ordinario. Lo único, que ya no consta en la Constitución de 2008 es la imposibilidad de que el presidente de la República objetara un proyecto de derogatoria del decreto ley, lo cual si constaba en las reformas de 1984 y 1993.

Respecto a la reforma de 1996, el mecanismo se mantuvo de la misma manera, solamente se añadió el siguiente inciso: “Art. 88.- [...] No se podrá presentar más de un proyecto urgente mientras esté tratándose otro, sin perjuicio de las facultades determinadas en el literal ñ) del artículo anterior”.³⁶ Este inciso también se encuentra en la Constitución de 2008 el cual limita que el presidente presente más de un proyecto urgente mientras este otro en trámite, sin perjuicio de que el presidente declare el estado de emergencia nacional conforme a sus facultades en dicho literal ñ).³⁷

Sin embargo, no es claro si el presidente podía presentar varios proyectos de ley urgentes en materia económica a la vez cuando se declare el estado de excepción. Esto a diferencia de la Constitución de 2008, la cual si permite expresamente al presidente la facultad de proponer en estado de excepción varios proyectos de ley económicos urgentes a la vez.

2.6. Constitución de 1998

En el caso de la Constitución de 1998, la misma se asemeja más al procedimiento que consta en la Constitución de 2008, ya que se encuentra redactada de la siguiente manera:

Art. 155.- El Presidente de la República podrá enviar al Congreso Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. En este caso, el Congreso deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos, dentro de un plazo máximo de treinta días, contados a partir de su recepción.

³⁵ María Racines, *Los proyectos de ley tributarios «económicos urgentes» en Ecuador* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2016), 54.

³⁶ Ecuador, *Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial 969, 18 de junio de 1996, art. 88.

³⁷ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, 20 de octubre de 2008, art. 140.

El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos.

Mientras se discute un proyecto calificado de urgente, el Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de emergencia.

Art. 156.- Si el Congreso no aprobare, modificare o negare el proyecto en el plazo señalado en el artículo anterior, el Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley en el Registro Oficial. El Congreso Nacional podrá, en cualquier tiempo, modificarlo o derogarlo, siguiendo el trámite ordinario previsto en la Constitución.³⁸

Al igual que en la Constitución de 2008, se establece que el presidente solo puede presentar proyectos de ley urgentes en materia económica. Para lo cual el Congreso tenía el término de 30 días para aprobarlo o negarlo. Además, al igual que en la Constitución de 2008 se estableció que el presidente no podía enviar más de un proyecto de ley urgente a la vez, a menos que se haya declarado estado de emergencia.

Asimismo, se puede observar que, al igual que en la Constitución de 2008, se establecía que en caso de que el Congreso no aprobara, modificara o negara el proyecto de ley en el plazo otorgado, el presidente podía promulgar el proyecto como un decreto ley en el Registro Oficial. Esto sin perjuicio de que el Congreso podía en cualquier tiempo modificar o derogar el decreto ley siguiendo el trámite ordinario previsto en la Constitución y la ley, lo cual es idéntico a lo establecido en la Constitución de 2008.

Cabe resaltar que el mecanismo para presentar proyectos económicos urgentes forma parte de la “Sección Tercera. Del Trámite Ordinario [...]” de la Constitución de 1998.³⁹ Esto es algo muy relevante, ya que el inciso final del artículo 156 de la Constitución de 1998 establecía que el Congreso podía en cualquier tiempo modificar o derogar el decreto ley conforme al trámite ordinario previsto en la misma Constitución. En virtud de ello, es necesario observar que la sección del trámite ordinario para modificar o derogar leyes comienza desde el artículo 150 y termina en el artículo 156 de la Constitución de 1998, de la Sección Tercera mencionada.⁴⁰

Si se observa en que consiste la sección del trámite ordinario de leyes antes de los artículos 155 y 156 analizados, se podrá apreciar que este trámite parte desde la recepción del proyecto de ley, independientemente de quien tuvo la iniciativa para presentarlo. En adelante, se detalla como deberá ser tramitado el proyecto ante las comisiones especializadas correspondientes; los términos y plazos para discutirse en dos debates; el

³⁸ Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, 11 de agosto de 1998, arts. 155-6.

³⁹ *Ibíd.*, arts. 150-6.

⁴⁰ *Ibíd.*

número de votos necesarios para la aprobación de leyes ordinarias u orgánicas y los tipos de objeciones que el presidente de la República puede realizar al proyecto aprobado.⁴¹

Como se puede apreciar, el trámite ordinario que debía seguir el Congreso para derogar o modificar el decreto ley es solamente el común que se utilizaba para toda clase de proyectos de ley, sin importar de cual iniciativa provenía. Esto último, se debe a que la sección del trámite ordinario de leyes solo describe el procedimiento a seguir desde la presentación del proyecto de ley, mas no consta en los artículos disposición alguna sobre la iniciativa del proyecto que reforme o derogue el decreto ley. Esto porque en el artículo 156 ya constaba quien tenía la iniciativa en proyectos de reforma o derogatoria de estos decretos leyes era el Congreso, ya que podía en *cualquier tiempo* modificar o derogar el decreto ley mediante un proyecto de ley de su iniciativa, el cual debía seguir el trámite ordinario de aprobación como el resto de las leyes.

Ante este análisis, es necesario recordar que la Constitución de 2008 mantiene de igual forma el mismo articulado que en la Constitución de 1998, conforme se observa en el siguiente cuadro:

Tabla 3
Evolución de los proyectos de ley urgentes en las constituciones de 1998 y 2008

Constitución	Texto
Constitución de 1998	<p>Art. 155.- El Presidente de la República podrá enviar al Congreso Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. En este caso, el Congreso deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos, dentro de un plazo máximo de treinta días, contados a partir de su recepción.</p> <p>El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos.</p> <p>Mientras se discute un proyecto calificado de urgente, el Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de emergencia.</p> <p>Art. 156.- Si el Congreso no aprobare, modificare o negare el proyecto en el plazo señalado en el artículo anterior, el Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley en el Registro Oficial. El Congreso Nacional podrá, en cualquier tiempo, modificarlo o derogarlo, siguiendo el trámite ordinario previsto en la Constitución.</p>
Constitución de 2008	<p>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</p>

⁴¹ *Ibíd.*

	Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.
--	--

Fuente y elaboración propias con base en las constituciones de 1998⁴² y 2008⁴³.

2.7. Constitución de 2008

La Constitución de 2008 mantiene en el artículo 140 el mismo procedimiento para la tramitación de decretos leyes de urgencia en materia económica de la Constitución de 1998, conforme a la Tabla 3. En lo principal, el artículo mantiene el mismo mecanismo en cuanto a que el presidente de la República puede enviar al Legislativo proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica que deberán ser aprobados, modificados o derogados por la Asamblea en un plazo de 30 días desde su recepción.

Asimismo, al igual que la Constitución de 1998, se determina que el presidente no puede enviar más de un proyecto de ley urgente a la vez, a menos que se haya declarado estado de excepción. Además, se establece que en caso de que la Asamblea no se pronuncie de forma alguna respecto del proyecto de ley en el plazo otorgado, el presidente puede promulgar el proyecto como un decreto ley en el Registro Oficial.

Sin embargo, respecto a la última oración que establece que la Asamblea podrá en cualquier tiempo modificar o derogar el decreto ley conforme al trámite ordinario para la formación de leyes, el mismo ya ha sido interpretado por el dictamen 1-23-OP/23 de la Corte Constitucional. En este dictamen la Corte determinó que la Asamblea Nacional no puede derogar o modificar los decretos leyes que contengan tributos, ya que quien tiene la iniciativa exclusiva para derogar o modificar esta clase de impuestos es el presidente de la República.

La Corte Constitucional determinó esto porque, según su interpretación, no existe una excepción en el artículo 140 de la Constitución de 2008 que permita a la Asamblea tener la iniciativa de forma excepcional para derogar o modificar los decretos leyes de tipo tributario. Ello se debe a que la Corte sostiene que la frase del artículo 140 que establece que la Asamblea puede en cualquier tiempo modificar o derogar el decreto ley conforme al trámite ordinario, se dirige a aclarar que la Asamblea puede modificar el decreto ley de manera posterior sin que se requiera de la emisión de otro decreto ley para ello.⁴⁴

⁴² *Ibíd.*, 155-6.

⁴³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, 20 de octubre de 2008, art. 140.

⁴⁴ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen No. 1-23-OP/23”. párr. 56.

La Corte también determina que, si la intención del constituyente era darle una iniciativa especial a la Asamblea para derogar estos decretos leyes, debió haberlo señalado expresamente. Esto porque el lenguaje utilizado es el mismo que en el artículo 120 numeral 6 de la Constitución que le da a la Asamblea la facultad de expedir, codificar, reformar y derogar leyes. En consecuencia, el decreto puede ser reformado o derogado, pero en el caso de los decretos leyes que contengan tributos se necesitará de la iniciativa exclusiva del presidente de la República para realizarlo.⁴⁵

Además, la Corte menciona que si el artículo 140 de la Constitución se interpretara en el sentido de que la Asamblea tiene excepcionalmente la iniciativa para derogar decretos leyes que contengan tributos, esto les restaría la efectividad a los decretos leyes urgentes. Ello se debe a que, si la Asamblea pudiera derogar o modificar los decretos leyes de forma inmediata después de su promulgación, impediría que el presidente de la República afronte sucesos económicos urgentes que fundamentaron el proyecto de ley urgente económico, el cual por una falta de pronunciamiento de la Asamblea se convirtió en decreto ley.⁴⁶

En adición, la Corte ha establecido que si se interpretara que el artículo 140 de la Constitución permite que la Asamblea tenga iniciativa para derogar decretos leyes tributarios, esto afectaría la función de rectoría de las políticas públicas en materia fiscal que posee la Función Ejecutiva. Además, si la Asamblea derogara impuestos sin la iniciativa del presidente, esta acción podría exponer a un riesgo en la estabilidad económica de las finanzas públicas.⁴⁷

En consecuencia, conforme a la interpretación oficial de la Corte Constitucional, el artículo 140 no permite que la Asamblea tenga la iniciativa para formular proyectos de ley que deroguen o modifiquen decretos leyes que contengan tributos. Esto porque esta clase de proyectos deben seguir el trámite ordinario para la formación de leyes, dentro del cual se encuentra el artículo 135 de la Constitución de 2008 que establece que solo el presidente de la República puede presentar proyectos que creen, modifiquen o deroguen impuestos.

Esto contrasta con la forma en como en la Constitución de 1998 establecía el procedimiento ordinario que debía seguir el Congreso de ese entonces para derogar o modificar un decreto ley. En dicha Constitución, se establecía que el Congreso debía

⁴⁵ *Ibíd.*, párr. 57

⁴⁶ *Ibíd.*, párr. 58

⁴⁷ *Ibíd.*, párrs. 55 y 59.

seguir el trámite ordinario que, conforme al análisis realizado anteriormente, solo establecía como debía aprobarse y discutirse el proyecto, mas no hablaba nada respecto a la iniciativa para presentar cierto tipo de proyectos de ley. Todo esto se establecía específicamente en la Sección Tercera. Del *Trámite Ordinario*, lo cual ya no se encuentra de manera tan específica en la Constitución de 2008.

En cambio en la Constitución de 2008 ya no se encuentra esta sección, solamente se encuentra la “Sección tercera Procedimiento Legislativo [...]” en donde se establece: el tipo de proyectos que tienen reserva de ley; diferencia entre leyes orgánicas y ordinarias; la iniciativa para presentar proyectos de ley; la facultad exclusiva del presidente para presentar proyectos de ley tributarios, que aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país; la unidad de materia de los proyectos de ley; como se discute y se aprueba la ley; tipos de objeciones que el presidente puede realizar a los proyectos aprobados; y, el procedimiento para los proyectos económicos urgentes.⁴⁸

Aun así, se encuentra determinado en la última oración del artículo 140 que la Asamblea puede derogar o modificar los decretos leyes mediante el procedimiento ordinario. Procedimiento el cual ya no se encuentra regulado expresamente como en la Constitución de 1998, ante lo cual cabe realizarse la siguiente cuestión: ¿Cuál es el procedimiento ordinario en específico para la formación de la ley en la Constitución de 2008?

Para responder esta cuestión será necesario continuar con el presente análisis en esta investigación para determinar cuáles falencias tiene la actual interpretación oficial de la Corte Constitucional y cual podría ser una interpretación más integral que se ajustaría a los principios y normas de la Constitución de 2008.

3. Análisis de las actas de la Asamblea Constituyente del periodo 2007-2008 respecto a los proyectos de ley económicos urgentes

Durante la investigación de las actas de la Asamblea Constituyente del periodo 2007 a 2008 se pudo apreciar varias intervenciones durante el debate de los textos referentes a la Función Legislativa. En lo principal, los asambleístas constituyentes discutieron, entre otras cosas, sobre la importancia de tener un equilibrio de poderes entre

⁴⁸ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, 20 de octubre de 2008, arts. 132-40.

el Ejecutivo y el Legislativo. Por ejemplo, el asambleísta Darquea recalcó que se propuso en la Constitución de 2008 “una institucionalidad que permita el diálogo y colaboración entre las nuevas cinco funciones del Estado [...]”.⁴⁹

El asambleísta Logroño en cambio enfatizó que le parecía preocupante que la iniciativa de crear, extinguir o modificar impuestos exclusivamente pueda hacerlo el presidente de la República. Esto porque consideró que se estaba negando que los asambleístas, como representantes de la ciudadanía, puedan proponer una derogatoria o inclusión de normas tributarias, lo cual crearía un modelo “monárquico, dictatorial y no presidencialista”.⁵⁰ Además, mencionó que “en varias discusiones que se han hecho, es lograr la llamada independencia de poderes y el equilibrio de poderes”.⁵¹

La asambleísta Romo por su parte dijo que en la nueva Constitución debía crearse “un balance y un sistema equilibrado de pesos y contrapesos como lo ordena la teoría de la democracia, en donde los poderes no están juntos sino que se equilibran entre sí y se controlan entre sí”.⁵² Además, durante su intervención sostuvo que “la relación entre los poderes en una democracia no es una relación de armonía y cooperación. Es una relación de vigilancia. Por supuesto que de corresponsabilidad, pero también generar factores de pesos y contrapesos”.⁵³

El asambleísta Hernández expresó que es necesario “generar un sistema de corresponsabilidad y para eso es necesario que existan mutuos equilibrios y controles”. En este sentido, señaló que el fin era diseñar un sistema de corresponsabilidad en la Constitución de 2008 con el fin de “acabar con todas esas potestades del hiperpresidencialismo que generó la Constitución del noventa y ocho, se han dado pasos, todos los avances que hay en torno a participación, todos los equilibrios que se van construyendo con lo de participación, con devolver el carácter de controlador político a la Función Legislativa”.⁵⁴

Con base en algunas de las intervenciones que se desarrollaron en los dos debates, se puede observar que en su mayoría los constituyentes buscaron que existiera en el articulado de la Constitución de 2008 un equilibrio de las Funciones Ejecutiva y

⁴⁹ Ecuador Asamblea Constituyente, *Acta 072 Sumario: 30 de junio de 2008* (Montecristi: Asamblea Constituyente, 2008), 28.

⁵⁰ *Ibíd.*, 35-6.

⁵¹ Ecuador Asamblea Constituyente, *Acta 083 Sumario: 12 de julio de 2008* (Montecristi: Asamblea Constituyente, 2008), 191.

⁵² Ecuador Asamblea Constituyente, *Acta 072 Sumario: 30 de junio de 2008*, 84.

⁵³ *Ibíd.*, 85-6.

⁵⁴ Ecuador Asamblea Constituyente, *Acta 083 Sumario: 12 de julio de 2008*, 163-4.

Legislativa. Esto con el fin de evitar el hiperpresidencialismo de la Constitución de 1998. Además, se buscó que con la nueva Constitución se devolviera el carácter de controlador político que el Legislativo debe tener sobre el Ejecutivo.

Esto último con el fin de lograr gobernabilidad y colaboración entre las funciones del Estado, en especial las Funciones Ejecutiva y Legislativa, para construir proyectos que respondan a un sentido nacional. Para ello, debía existir un sistema equilibrado de pesos y contrapesos en donde las funciones del Estado no están juntas, sino que se equilibren y controlen entre sí, ya que la relación entre funciones en democracia no es una relación de armonía y cooperación, sino de vigilancia y corresponsabilidad entre las mismas.

Si bien los asambleístas constituyentes no se refirieron de forma específica a la capacidad del presidente de expedir decretos leyes en caso de que la Asamblea Nacional no se pronunciara sobre un proyecto de ley económico urgente a tiempo, uno de ellos durante el debate observó que la iniciativa exclusiva del presidente para proponer proyectos de ley tributarios era un mal. Esto porque se estaría privando a los representantes de la ciudadanía en el Legislativo de poder proponer una modificatoria o derogatoria de dichas normas, lo cual llevaría a un sistema monárquico dictatorial y no presidencialista. Lo cual no permitiría un equilibrio entre las funciones del Estado, que fue tan aludido durante los debates de los constituyentes.

En conclusión, los constituyentes buscaban que el articulado de la Constitución de 2008 mantenga un equilibrio entre las funciones del Estado, específicamente la Legislativa y Ejecutiva. Esto con el fin de evitar un hiperpresidencialismo y mantener un control de la acción del Ejecutivo con el fin de encontrar una colaboración entre las funciones del Estado por el bien de la ciudadanía. Lo cual no significaba una cooperación absoluta, sino que cada función debía poder controlarse entre sí y evitar abusos, para formar un buen sistema de pesos y contrapesos donde la Función Ejecutiva no acumule más poder que el Legislativo.

4. Los decretos leyes en materia tributaria

Los decretos leyes pueden ser usados para crear, modificar o eliminar impuestos, como una manera de afrontar situaciones emergentes que tienen repercusiones en la economía nacional. Al respecto, Oyarte ha mencionado que “de hecho, la materia

tributaria es evidentemente de carácter económica”.⁵⁵ Lo cual va en concordancia con la Constitución, ya que esta determina que los proyectos económicos urgentes solo pueden versar en materia económica.

Por lo tanto, el presidente de la República tiene la iniciativa en materia tributaria como principal herramienta para afrontar problemas de urgencia nacional que estén afectando la economía, tal y como lo hizo en el decreto ley analizado por la Corte Constitucional en el dictamen 1-23-OP/23. Al efecto, en la práctica se ha visto que el presidente ha utilizado la figura del proyecto de ley económico urgente para regular materia tributaria.⁵⁶

En este sentido, recapitulando el problema de investigación planteado en el subcapítulo 2.7. del presente capítulo, mediante este trabajo de investigación se analizará si la interpretación que realizó la Corte Constitucional en el dictamen 1-23-OP/23 toma integralmente la Constitución, respecto a la capacidad de la Asamblea Nacional para derogar o modificar decretos leyes tributarios. Para ello, será necesario analizar a continuación algunos principios constitucionales y tributarios que se relacionan con el procedimiento de emisión y la vigencia de leyes que regulan materia tributaria.

4.1. El principio de reserva de ley y el principio de legalidad

Dentro de esta investigación es necesario dejar en claro que los principios de legalidad y de reserva de ley no son contrarios entre sí. Para Terán “el principio de legalidad tributaria, cuando despliega su eficacia normativa sobre las fuentes de derecho, recibe el nombre de principio de reserva de ley”. Bajo esta premisa, ambos principios son “cimientos que condicionan la producción normativa en materia tributaria; su

⁵⁵ Rafael Oyarte, *Derecho Constitucional*, 803.

⁵⁶ El presidente de la República ha utilizado en otras ocasiones la figura del proyecto de ley económico urgente para crear, modificar o suprimir tributos, siendo estas ocasiones las siguientes: Ver Ecuador, *Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Actividades Turísticas y Fomento del Empleo*, Registro Oficial 525, Suplemento, 25 de marzo de 2024; *Ley Orgánica para Enfrentar el Conflicto Armado Interno, la Crisis Social y Económica*, Registro Oficial 516, Suplemento, 12 de marzo de 2024; *Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia Covid-19*, Registro Oficial 587, Tercer Suplemento, 29 de noviembre de 2021; *Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas*, Registro Oficial 253, Suplemento, 24 julio de 2020; y, *Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto de 16 de Abril de 2016*, Registro Oficial 759, Suplemento, 20 de mayo de 2016.

inobservancia podría ocasionar la declaratoria de inconstitucionalidad de la disposición violatoria”.⁵⁷

Asimismo, Peralta menciona que el principio de legalidad también es “conocido en la doctrina como principio de reserva de ley”.⁵⁸ Por su parte Racines ha determinado que los “principios de reserva de ley y legalidad son concomitantes pues, es necesario de ambos para la regulación de tributos, entendiéndose como regulación la creación, modificación o derogación, la expedición de normas de carácter tributario conforme a lo que establece la Constitución”.⁵⁹

La Corte Constitucional por su parte ha determinado que el principio de legalidad previsto en la Constitución determina que “la creación, modificación o supresión de tributos debe ser efectuado a través de una ley, cuya expedición le corresponde a la Asamblea Nacional”.⁶⁰ En cambio, el principio de reserva de ley, que también consta en la Constitución, es aquel que “determina que todos los elementos de un tributo deberán estar previstos en la ley”.⁶¹ Respecto a estos principios la Corte estableció que de ellos se desprende que solamente a través de la ley se puede contemplar la creación, modificación o supresión de impuestos. Además, esta ley tributaria deberá contener todos los elementos esenciales de los tributos.⁶²

En virtud de lo analizado, se aprecia que ambos principios determinan en el fondo que la creación, modificación o derogatoria de impuestos corresponde ser materializada mediante una ley que contenga todos los elementos que configuran un tributo. Dentro de la presente investigación se analizará a ambos principios a la vez y se los diferenciará en caso de ser necesario.

4.2. El Principio de reserva de ley en materia tributaria

El principio de reserva de ley ha sido entendido por la doctrina como aquel en el que “determinadas materias o aspectos jurídicos han de ser regulados por una ley

⁵⁷ José Terán, *Principios Constitucionales y Jurídicos de la Tributación* (Quito: Jurídica Cevallos, 2014), 93.

⁵⁸ Carlos E. Peralta, “Tributación y Derechos Fundamentales Los Principios Constitucionales como límite al Poder Tributario. Reflexiones a Partir de los Ordenamientos Jurídicos de Brasil y Costa Rica”, *Revista de Ciencias Jurídicas* No. 138 (2015): 109, <https://doi.org/10.15517/rcj.2015.22824>.

⁵⁹ María Racines, *Los proyectos de ley tributarios «económicos urgentes» en Ecuador*, 37.

⁶⁰ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 27-12-IN/20”, en *Caso No. 27-12-IN*, 29 de enero de 2020, párr. 36.

⁶¹ *Ibíd.*, párr. 37

⁶² *Ibíd.*, párr. 38

formal”.⁶³ En materia tributaria, el principio de reserva de ley se encuentra recogido en el artículo 301 de la Constitución el cual establece que solo “por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos”.⁶⁴ De esta manera la Constitución reconoce el principio de reserva de ley al establecer que solamente se pueden crear o eliminar impuestos por ley que debe ser sancionada por la Asamblea Nacional.

La Corte Constitucional también ha determinado que la imposición de tributos “gozan de reserva de ley en sentido estricto, es decir, solo a través de una ley aprobada o conocida por la Asamblea Nacional, cuya iniciativa provenga de la Función Ejecutiva, se los puede establecer, modificar, exonerar o extinguir”.⁶⁵

Además, la misma Corte Constitucional ha determinado que “la reserva de ley garantiza que la regulación y las limitaciones a las distintas esferas de libertad de las personas sean adoptadas por el legislador como representante del pueblo mediante el proceso Legislativo y la deliberación pública y no por otros órganos con potestad normativa”.⁶⁶ Es decir, la Corte ha establecido que la reserva de ley, en el presente caso respecto a proyectos de ley tributarios, busca garantizar que las limitaciones y regulaciones que se establezcan por ley tributaria a las esferas de libertad de los contribuyentes, sean sancionadas por el legislador como representante del pueblo, para lo cual será necesario seguir el procedimiento Legislativo y garantizar la deliberación pública durante la tramitación del proyecto.

Este principio en sí, “antes que una limitación es un modo de cómo se ha de ejercer la potestad tributaria [...]” por parte del Estado.⁶⁷ En virtud de esta potestad tributaria, los tributos se crean a través del poder de imperio “el cual habilita al Estado, a través del órgano Legislativo, para someter a los asociados a su pago [...]”, pero no se trata de un poder ilimitado “sino sometido a las condiciones que para su ejercicio estén previstas en la Constitución”.⁶⁸

⁶³ José Pérez, *Derecho Tributario*, (Madrid: Derecho Financiero, 1968), 79.

⁶⁴ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, 20 de octubre de 2008, art. 301.

⁶⁵ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 101-20-IN/23”, en *Caso No. 101-20-IN*, 27 de septiembre de 2023, párr. 35.

⁶⁶ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 34-17-IN/21”, en *Caso No. 34-17-IN*, 21 de julio de 2021, párr. 32.

⁶⁷ José Troya y Carmen Simone, *Manual de Derecho Tributario* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014), 131.

⁶⁸ Mauricio Alfredo Plazas Vega, “Potestad, competencia y función tributarias. Una apreciación crítica sobre la ‘dinámica de los tributos’”, en *Tratado de Derecho Tributario*, comp. Paulo de Barros Carvalho (Lima: Palestra Editores, 2003), 180.

Asimismo, se reconoce al principio de reserva de ley como aquel en el cual “únicamente el Parlamento, a través de la ley, podrá establecer, modificar, extinguir tributos, o crear exenciones tributarias [...] garantizando de esta manera la seguridad jurídica de los contribuyentes”.⁶⁹ Respecto al fundamento de este principio se ha identificado “la exigencia de autoimposición o consentimiento del impuesto a través de la representación de los contribuyentes”.⁷⁰ Incluso este fundamento tiene como base el lema clásico del parlamento inglés de “No taxation without representation [...]”, es decir no hay impuestos sin representación.⁷¹

Con lo anterior tenemos claro que la reserva de ley establece que la materia tributaria necesita que sean regulados a través de una ley formal. Esto como parte de una forma de ejercer la potestad tributaria del Estado, en donde una vez se haya tramitado una ley tributaria por parte de la Función Legislativa, el Estado pueda cobrar de manera obligatoria a los ciudadanos los impuestos y/o garantizar que el tributo ya no se cobrará más a los contribuyentes, con lo cual se garantiza la seguridad jurídica. Cabe resaltar que la potestad tributaria del Estado no es ilimitada, sino que está restringida por la propia Constitución.

Ahora bien, del principio de reserva de ley nace el principio de autoimposición, el cual garantiza que los impuestos deban ser aprobados necesariamente por los propios ciudadanos y contribuyentes a través de sus representantes en el parlamento. La exigencia del principio de autoimposición de los tributos “se ha ligado durante mucho tiempo a la garantía estrictamente individual frente a las intromisiones arbitrarias en la esfera de libertad y propiedad del ciudadano”.⁷²

En este sentido, se ha reconocido que el principio de reserva de ley garantiza el principio de autoimposición, esto porque la reserva de ley determina que la ley tributaria debe “contener todos los elementos materiales del tributo, impidiendo de esa manera que sea el Ejecutivo mediante decreto o la administración tributaria mediante resolución, quienes tomen decisiones que democráticamente les corresponden a los representantes del pueblo en la función legislativa”.⁷³

⁶⁹ Carlos E. Peralta, “Tributación y Derechos Fundamentales Los Principios Constitucionales como límite al Poder Tributario. Reflexiones a Partir de los Ordenamientos Jurídicos de Brasil y Costa Rica”, 109.

⁷⁰ Fernando Pérez, *Derecho financiero y tributario* (Madrid: Civitas, 1998), 75.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

⁷³ Eddy De la Guerra, “Democracia, autoimposición y tributos”, *Iuris Dictio* (2020). <http://dx.doi.org/https://doi.org/10.18272/iu.v26i26.1844>.

De esta manera, los principios de autoimposición y de legalidad nacen con el fin de

enfrentarse a las intromisiones en la esfera de la libertad que pudiesen provenir de los poderes públicos en los actos tanto legislativos que puedan viciar la creación y modificación de tributos, así también ante actos de gestión y aplicación de los tributos que abusando del poder derivado de una ley viciada puedan vulnerar derechos y libertades de los ciudadanos contribuyentes.⁷⁴

Es decir, el principio de autoimposición junto con el de reserva de ley buscan evitar una intromisión por parte del Estado de manera arbitraria en la esfera de libertad y de propiedad de los ciudadanos. Por ello, el principio de autoimposición a su vez se ve cubierto por el principio de reserva de ley, pues este último garantiza los elementos materiales del tributo e impide que sea el Ejecutivo quien tome decisiones que democráticamente les corresponden a los representantes de los contribuyentes en la Función Legislativa.

Por ello, ambos principios tienen como fin enfrentarse a las intromisiones por parte de los poderes públicos del Estado en la esfera de libertad del ciudadano. Esto ya sea por actos del Legislativo que estén viciados al momento de la creación o modificación de tributos y/o los actos de gestión y aplicación de tributos que nacen de una ley que contiene vicios que podrían llegar a afectar los derechos y libertades de los contribuyentes. Lo cual ha sido también reconocido por Terán, quien expresa que el principio de reserva de ley establece que “solo la ley puede afectar a la esfera de la propiedad y de la libertad de cada individuo”.⁷⁵

Por lo tanto, al existir este peligro de que los poderes públicos puedan emitir actos de tipo tributario impositivo que afecten de manera arbitraria la esfera de la libertad de los ciudadanos, es que existe la necesidad de que las normas tributarias deban necesariamente ser aprobadas o no de manera democrática a través de los representantes del pueblo en la Función Legislativa. En consecuencia, la norma tributaria “no puede debatirse en corto tiempo y sin análisis profundo, ha de establecer además en la configuración de cada tributo límites que garanticen además del derecho a contribuir en la medida de la capacidad contributiva y que resguarden la seguridad jurídica, el principio de no retroactividad”.⁷⁶

⁷⁴ *Ibíd.*

⁷⁵ José Terán, *Principios Constitucionales y Jurídicos de la Tributación*, 93.

⁷⁶ *Ibíd.*

Siguiendo esta línea, el principio de autoimposición parte de la idea de que es necesario configurar un límite a los poderes del Estado para proteger a los ciudadanos de posibles abusos y arbitrariedades que el Estado puede ocasionar al emitir normas tributarias que pueden resultar injustas. Esto porque dichas normas tributarias pueden causar que los ciudadanos sean sometidos a cargas impositivas superiores a las de su real capacidad contributiva. Por ello, es necesario que el Estado garantice y cumpla con el principio de autoimposición que se configura un límite a los poderes públicos.⁷⁷

Por lo cual, el principio de autoimposición precautela “el derecho de los ciudadanos a participar democráticamente en la elaboración de la ley que les impone obligaciones patrimoniales”. En consecuencia, el principio de autoimposición no es solo una garantía para pagar tributos que fueron aprobados en una ley tributaria, sino que este principio busca garantizar la participación democrática de los ciudadanos en la toma de decisiones de los poderes del Estado respecto a tributos y evitar que se vulneren principios de justicia impositiva, lo cual convierte al principio de autoimposición como un derecho en sí.⁷⁸

Esta participación democrática prevista en la configuración del principio de autoimposición se ha empezado a entender “contemporáneamente como derecho [...]”. Esto porque existe la “necesidad de contar con mayores garantías frente a la inminente obligación de pagar tributos que sean tanto legítimos como constitucionales y que respeten los límites de la capacidad contributiva”. En virtud de lo anterior, la obligación tributaria “se configura correlativamente junto con el derecho a participar democráticamente en la sanción y discusión de la ley que los regule, pues sus efectos son generales y obligatorios para todos los ciudadanos”.⁷⁹

Conforme a lo analizado, es claro que el principio de autoimposición garantiza que las normas tributarias sean debatidas de manera profunda entre ciudadanos y sus representantes en el Legislativo y que se garanticen espacios en donde los ciudadanos puedan participar directa o indirectamente. Lo dicho es necesario, ya que al ser una ley que va a imponer obligaciones a los ciudadanos, es menester que el Estado tenga la apertura suficiente para permitir y garantizar la participación de los ciudadanos durante la construcción de una ley tributaria y que dichos criterios sean realmente tomados en cuenta. Por lo tanto, las normas tributarias no deben debatirse en corto tiempo, sin que

⁷⁷ *Ibíd.*

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ *Ibíd.*

antes hubiera existido un análisis profundo para garantizar varios principios del derecho tributario que protegen a los propios contribuyentes. En consecuencia, a los contribuyentes se les debe garantizar su participación democrática en la formulación de leyes tributarias para evitar la vulneración de los principios que los protegen.

Tal es así, que se ha empezado a entender a la autoimposición de manera contemporánea como un derecho con el fin de que los ciudadanos tengan mayores garantías ante la obligación de pagar tributos que, por ejemplo, respeten los límites de la capacidad contributiva y demás principios constitucionales y tributarios. Por tanto, para que la obligación tributaria se configure, debe garantizarse el derecho a participar de los ciudadanos en la sanción y discusión de la ley tributaria.

Para ello, es necesario que se tenga un tiempo prudencial suficiente con el que se garantice un análisis profundo de los aportes ciudadanos al debate de la ley tributaria. Esto con el fin de que se tome una decisión correcta que respete la esfera privada de los contribuyentes y evitar actuaciones arbitrarias por parte del Estado al momento de determinar los tributos obligatorios que se impondrán a todos los ciudadanos.

En consecuencia, el principio de autoimposición se vulneraría “cada vez que se presentan y aprueban proyectos de ley con carácter económico urgente, que no garantizan el debido debate por parte de los representantes del pueblo [...]”. En adición, este principio se violentaría “cada vez que la socialización de los proyectos de ley se convierte en un mero requisito formal sin que se tome en cuenta las opiniones vertidas, es decir que se vulnera siempre que la función legislativa aprueba sin considerar el criterio ciudadano leyes que le afectan”.⁸⁰

Es por ello, que debe haber un tiempo prudencial para el debate de los proyectos de ley tributarios, por tanto, los proyectos de ley económicos urgentes también deben garantizar el debido debate por parte de los representantes de la ciudadanía y los propios contribuyentes. Caso contrario, se estaría vulnerando el principio de autoimposición, porque la aprobación en corto tiempo de estos proyectos urgentes no garantizaría la suficiente participación de los representantes y contribuyentes y corren el riesgo de que la norma pueda vulnerar arbitrariamente la esfera privada de los ciudadanos en general.

Cabe mencionar que los proyectos de ley económicos urgentes son excepcionales porque, los mismos al ser tramitados de manera tan rápida, puede que no tomen en cuenta todos los aportes posibles de los ciudadanos. Lo cual incluso podría llevar a que un

⁸⁰ *Ibíd.*

proyecto de este tipo sea aprobado sin que dentro de su articulado se respeten los límites de la capacidad contributiva y demás principios constitucionales y tributarios en favor de los ciudadanos. Lo que podría derivar en una actuación arbitraria por parte del Estado al crear y aplicar una ley tributaria que no ha respetado los derechos, principios y reglas constitucionales.

Además, el Ejecutivo y el Legislativo no deben olvidar la necesidad de tomar en cuenta seriamente las opiniones de los contribuyentes y representantes de los ciudadanos al momento de la discusión y aprobación de cualquier tipo de proyecto de ley tributario, en especial los urgentes. Esto porque de no hacerlo y tomarlo solamente como un mero requisito formal, se vulneraría el principio de autoimposición y por ende el de reserva de ley al no considerar el criterio importante de los ciudadanos a quienes les va a afectar estas obligaciones tributarias. Por lo tanto, esto devendría en una intromisión arbitraria por parte del Estado a la esfera privada de todos los ciudadanos.⁸¹

4.3. El principio de reserva de ley en materia tributaria conforme a la doctrina contemporánea

La doctrina también ha establecido que el principio de reserva de ley al igual que el de legalidad garantiza que solo el “ciudadano, por intermedio de sus representantes políticos en la Asamblea, pueden fijar limitaciones a su libertad estableciendo prestaciones coactivas, lo que constituye una garantía de los particulares [...]”.⁸² Lo cual va en consonancia con el principio de autoimposición analizado anteriormente, ya que lo que se busca es que los propios ciudadanos, a través de sus representantes en el Legislativo, sean quienes se fijen por sí mismos las limitaciones a su propia libertad y prestaciones coactivas. Conforme a lo mencionado, la finalidad de este principio de reserva de ley es que los gobernados y gobernantes sepan de antemano sus obligaciones tributarias.⁸³

A pesar la existencia del principio de autoimposición, Lobo ha expresado que en las últimas décadas el principio de legalidad o de reserva de ley han sufrido un desmedro

⁸¹ Cabe resaltar que los proyectos de ley tributarios necesitan ser discutidos con el tiempo suficiente considerando que dichos proyectos contienen sustentos técnicos que deben ser analizados, sobre todo porque dichos temas pueden tener un impacto fiscal significativo en las cuentas del Estado y sobre los contribuyentes. En este sentido el debate debe ser profundo respecto a elementos como la capacidad contributiva de los ciudadanos y si en efecto el tributo que se busca aprobar sigue sus fines constitucionales.

⁸² José Terán, *Principios Constitucionales y Jurídicos de la Tributación*, 87.

⁸³ *Ibíd.*,91.

en virtud de una nueva armonía entre los poderes del Estado. Esta nueva armonía se ha generado debido a la “emergencia de la sociedad de riesgo y la proliferación de productos contraprestacionales [...]”.⁸⁴

En cuanto a esta apreciación, Henderson considera que existe una crisis que ha sido en parte influida por el desprestigio de las instituciones parlamentarias y el tecnicismo y complejidad del tema tributario, lo que dificulta la discusión en parlamentos grandes. Por lo que esta crisis ha limitado “el campo de acción del Parlamento en la materia tributaria y ampliado la del Poder Ejecutivo, permitiendo expresamente la delegación de facultades para el dictado de normas tributarias al Poder Ejecutivo, el dictado también por ese poder de decretos de urgencia [...] ante la presencia de determinadas circunstancias extraordinarias”.⁸⁵

No obstante, Terán considera que el principio de legalidad o reserva de ley “viene desarrollándose como respuesta a la necesidad de que las actuaciones del gobernante se encuentren normadas y reguladas por un sistema jurídico armónico, en pos de evitar arbitrariedades y discrecionalidades”.⁸⁶ Es decir, Terán considera que el principio de legalidad se ha desarrollado con el fin de regular mediante la ley las actuaciones de un gobernante. En el caso del Ecuador, los decretos leyes podrían ser considerados como parte de este desarrollo del principio de legalidad, ya que este tipo de leyes que están previstas en la Constitución evitarían que exista alguna arbitrariedad o discrecionalidad.

Como se puede apreciar la doctrina ha considerado que los ciudadanos a través de sus representantes son quienes tienen la legitimidad de autoimponerse los tributos que consideren necesarios. Lo cual es concordante con el principio de reserva de ley el cual busca que los tributos autoimpuestos sean conocidos de antemano por los ciudadanos mediante una ley en la que durante su trámite se haya garantizado su participación.

Sin embargo, ciertos doctrinarios consideran que ha existido una merma del principio de reserva de ley por la presencia de situaciones emergentes que han necesitado una atención urgente. Lo que ha llevado a una nueva relación entre la Función Ejecutiva y el Legislativa, relación la cual tuvo como origen el desprestigio de los parlamentos y la

⁸⁴ Ricardo Lobo, “Legalidad Tributaria y Armonía entre los poderes del Estado”, en *Estudios de derecho tributario constitucional e internacional*, coord. Pasquale Pistone y Heleno Taveira (Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2005), 243.

⁸⁵ Enrique Vidal, “El modelo de Código Tributario para América Latina y la necesidad de su actualización”, en *Principios constitucionales tributarios*, comp. Eusebio Gonzales (Culiacán: Universidad Autónoma de Sinaloa, 1993), 70.

⁸⁶ José Terán, *Principios Constitucionales y Jurídicos de la Tributación*, 93.

complejidad al momento de tratar y expedir proyectos tributarios debido a sus tecnicismos.

Estos problemas han llevado a que el Legislativo sea muy lento para aprobar leyes tributarias frente a situaciones que necesitan una atención urgente. Debido a esta crisis de legitimidad, se ha limitado más a las funciones legislativas y se ha dado más poder al Ejecutivo al otorgarle la facultad de expedir decretos de urgencia en materia tributaria sin la intervención del Legislativo. En el Ecuador esto se puede observar en la Constitución de 2008, ya que esta Constitución y anteriores le han otorgado al Ejecutivo facultades para enviar proyectos económicos urgentes o dependiendo del caso decretos leyes en materia económica.

Por otra parte, se ha dicho que esta delegación de facultades legislativas al Ejecutivo es parte del desarrollo del principio de reserva de ley para evitar arbitrariedades. Lo cual se evitaría cuando las facultades del Ejecutivo para emitir decretos leyes o proponer proyectos económicos urgentes, se encuentran regulados previamente en la ley para conocimiento de todos los ciudadanos.

No obstante, tampoco se puede pensar que este desarrollo puede desatender la necesidad que tienen las leyes tributarias de ser autoimpuestas por los ciudadanos a través de sus representantes en el Legislativo. Caso contrario causaría que exista arbitrariedad y discrecionalidad por parte del Ejecutivo al ejecutar estas facultades conferidas por el propio sistema jurídico para atender casos de urgencia.

Por lo que es necesario que estas facultades del Ejecutivo para emitir leyes en materia tributaria sin la intervención del Legislativo tengan su respectivo contrapeso para evitar la arbitrariedad y discrecionalidad en desmedro de los derechos de los ciudadanos. Esta necesidad de un sistema de pesos y contrapesos se vuelve aún más necesaria, cuando para la emisión de estos decretos leyes o presentación de proyectos económicos urgentes el Legislativo no interviene o sus facultades para discusión se ven reducidas por la propia Constitución.

5. La facultad exclusiva del presidente de la República de proponer proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos

El artículo 135 de la Constitución establece que solo el 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”.⁸⁷ Esto es reiterado por el artículo 301 de la Constitución, analizado anteriormente, que establece que solo por iniciativa del presidente de la República y “mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos”.⁸⁸

La Corte Constitucional ha establecido que “solamente podrá activarse un procedimiento legislativo que persiga la creación, modificación, exoneración y supresión o extinción de impuestos, por medio de la iniciativa del presidente de la República. Caso contrario, el proyecto de ley tendría un vicio que afecta su constitucionalidad”.

De esta manera queda claro que la Constitución establece que la iniciativa para presentar proyectos de ley en materia tributaria que creen, modifiquen o deroguen impuestos, le corresponde exclusivamente al presidente de la República. En consecuencia, cualquier tipo de proyecto de ley en materia tributaria que busque alguno de los fines anteriormente descritos debe necesariamente ser propuesto solo por el presidente de la República, caso contrario tendría un vicio de inconstitucionalidad que afectaría su vigencia y su obligatoriedad.

Ahora bien, según la Corte Constitucional, la “finalidad sustancial que fundamenta la iniciativa privativa del presidente en materia de impuestos es que este es el encargado de la rectoría de las políticas públicas, lo que incluye a la política fiscal”.⁸⁹ En este sentido, la facultad exclusiva de la Función Ejecutiva tiene como base la propia Constitución, la cual le ha encargado la facultad de ejercer la rectoría de las políticas públicas, como lo es la política fiscal.⁹⁰

Por ello, en caso de que durante el trámite legislativo se hubiera inobservado esta iniciativa exclusiva del presidente, la propia Corte Constitucional ha establecido que, conforme al artículo 76 numeral 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional,⁹¹

⁸⁷ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, 20 de octubre de 2008, art. 135.

⁸⁸ *Ibíd.*, art. 301.

⁸⁹ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen No. 1-23-OP/23”, párr. 59.

⁹⁰ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, 20 de octubre de 2008, art. 141: “La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas”.

⁹¹ Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, Registro Oficial 52, Suplemento, 22 de octubre de 2009, art. 76 núm. 7: “El desconocimiento o vulneración de las reglas formales y procedimentales en la producción normativa, únicamente acarrea la declaratoria de inconstitucionalidad cuando implica la trasgresión de los principios o fines sustanciales para los cuales fue instituida la respectiva regla”.

la sola violación de una regla de trámite legislativo no implica la existencia de un vicio de inconstitucionalidad, sino que se requiere, además, que algún principio o fin subyacente a dicha regla haya sido efectivamente lesionado. Se debe verificar, entonces, si el trámite de aprobación de las disposiciones cuestionadas socavó el principio que atribuye la rectoría de la política fiscal a la Función Ejecutiva.⁹²

Es decir, la Corte Constitucional ha determinado que cuando exista una inobservancia de la iniciativa exclusiva del presidente durante el trámite Legislativo de una ley, como puede ser la iniciativa en proyectos de ley tributarios previstos en el artículo 135 de la Constitución, esto no implica necesariamente la existencia de un vicio de inconstitucionalidad. Sino que esta inobservancia debe acarrear la vulneración de un principio o fin que subyace de dicha regla que se haya lesionado, como lo puede ser la socavación del principio que le da la rectoría de la política fiscal de la Función Ejecutiva.

En el caso de la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, la Corte Constitucional determinó que no existió un socavamiento de la rectoría de las finanzas públicas de la Función Ejecutiva. Esto a pesar de que en dicho caso un proyecto de ley contenía normas que fueron propuestas por el Legislativo sobre el aumento del gasto público, a pesar de que solamente podían provenir de la iniciativa del presidente según el art. 135 de la Constitución. En el caso en concreto, a juicio de la Corte, no existió un socavamiento del principio en mención, porque el presidente sancionó estas normas y no las objetó en su tiempo por ser inconstitucionales. En consecuencia, esto dio a entender que su rectoría sí fue ejercida por el Ejecutivo al haber sancionado las normas polémicas.⁹³ Además, la Corte determinó que la rectoría del Ejecutivo en la política fiscal “se ve garantizada, en todo caso, por el poder de veto del presidente de la República”.⁹⁴

Es necesario recalcar que la sentencia 32-21-IN/21 resolvió sobre la rectoría del Ejecutivo en la política fiscal en un tema relacionado a la reserva de ley en el caso de un proyecto de ley que disponía el aumento del gasto público. No obstante, no hubo pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional en cuanto a la reserva de ley en materia tributaria. En consecuencia, la reserva de ley respecto a la creación, modificación o derogación de tributos no está zanjado. Por lo tanto, la Corte Constitucional podría mantener el mismo criterio que desarrolló en la mencionada sentencia para futuros casos

⁹² Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado”, en *Caso No. 32-21-IN y acumulado*, 11 de agosto de 2021. párr. 88.

⁹³ *Ibíd.* párr. 91

⁹⁴ *Ibíd.* párr. 90

análogos, sin embargo, puede que el criterio de la Corte también pueda cambiar a futuro respecto a la reserva de ley en materia tributaria.

Cabe señalar que la Corte a su vez ha determinado que, si bien la iniciativa en el ámbito tributario debe provenir del Ejecutivo, el parlamento es el “ente de representatividad democrática mayoritaria en donde se expresa la voluntad popular, ha de entenderse que tiene la tarea de velar por el respeto de los derechos de la sociedad y la regulación de las diversas actividades sociales, entre ellas, el ámbito tributario [...]”, conforme al principio de representación popular en materia tributaria. En este sentido, la función de “legislar en materia tributaria es propia del ámbito Legislativo”.⁹⁵

Con este razonamiento, la Corte ha reconocido que en el ámbito tributario el Legislativo es el ente principal de la voluntad popular y a través de este debe garantizarse y velarse por los derechos de la sociedad respecto al ámbito tributario. Esto porque conforme al principio de representación popular en materia tributaria, legislar le corresponde principalmente al ámbito Legislativo sin que esto deje de lado a la iniciativa del Ejecutivo.

La doctrina, por su parte, ha determinado que un interviniente importante en el procedimiento Legislativo en materia tributaria es el Ejecutivo por medio de su iniciativa. No obstante, esta iniciativa para poder convertirse en ley necesita que el Legislativo haya sancionado el proyecto de ley propuesto. Esto porque a quien le corresponde a plenitud la potestad tributaria es a la Asamblea Nacional.⁹⁶

Es necesario recordar que la potestad tributaria es “la facultad que tiene el Estado de crear unilateralmente tributos cuyo pago será exigido a las personas sometidas a su competencia tributaria”.⁹⁷ En el caso de Guerra, ella sostiene que la potestad tributaria o poder tributario es ostentada en el Ecuador de forma compartida entre el Legislativo y el Ejecutivo en calidad de colegislador.⁹⁸

Además, Troya menciona que la Función Ejecutiva tiene esta facultad exclusiva para proponer proyectos de ley de tipo tributarios con la finalidad de lograr “la simplificación del sistema tributario, lo cual no ocurre cuando los asambleístas con visión política proponen reformas para cumplir con compromisos de esta índole”.⁹⁹ La visión de

⁹⁵ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 10-12-SIN-CC”, en *Caso No. 0020-10-IN*, 17 de abril de 2012, 31.

⁹⁶ José Troya y Carmen Simone, *Manual de Derecho Tributario*, 123.

⁹⁷ José Terán, *Principios Constitucionales y Jurídicos de la Tributación*, 29.

⁹⁸ Eddy de la Guerra, *El Régimen Tributario Ecuatoriano* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012), 10.

⁹⁹ José Troya, *Lecciones de Derecho Tributario* (Quito: Ediciones Fausto Reinoso, 2015), 28.

Troya nos permite entender que una de las finalidades de la facultad exclusiva del presidente para presentar proyectos de ley tributarios, es con el fin de simplificar el sistema tributario. Lo cual se vería con dificultades en el caso de que los asambleístas propusieran este tipo de leyes al poseer diferentes visiones con fines políticos o incluso clientelares que no necesariamente significaría una mejora en la vida diaria de los ciudadanos en general o en la salud de las finanzas públicas.

En conclusión, la facultad exclusiva del presidente para presentar proyectos de ley tributarios tiene como fin que se garantice la rectoría que tiene la Función Ejecutiva sobre la política fiscal. No obstante, en el caso de que la Asamblea Nacional hubiera inobservado esta facultad durante el trámite legislativo, esta omisión no conllevaría necesariamente a una inconstitucionalidad de la norma en trámite. Esto porque, conforme a la sentencia 32-21-IN/21, la vulneración al trámite de aprobación de ley no necesariamente tendría como resultado un socavamiento al principio de rectoría de la política fiscal, al menos respecto a la reserva de ley en proyectos de ley que aumenten el gasto público.

Asimismo, se ha podido apreciar que conforme a la doctrina a quien le corresponde la iniciativa para presentar proyectos de ley tributarios es al presidente de la República. Lo cual se debe a que la propia Constitución lo reconoce y porque esto conllevaría a una simplificación del sistema tributario al estar menos influenciado por decisiones políticas y más decisiones de tipo técnico. No obstante, a pesar de que el presidente tiene la iniciativa, esta solo se podrá convertir en ley siempre que el Legislativo apruebe la ley, ya que se reconoce que quien tiene a plenitud la potestad tributaria es la Función Legislativa.

Es decir, al compartir ambas funciones la potestad tributaria, ambas deben coordinar esta potestad para que una vez el proyecto de ley tributario proviniera por la iniciativa del Ejecutivo, está sea sancionada por el Legislativo. Con el fin, de que la ley entre en vigencia, con los respectivos cambios que garanticen los derechos y principios constitucionales, así como la participación de la ciudadanía en la aprobación del proyecto. Si bien ambas funciones comparten la potestad tributaria, quien tiene la plenitud de esta es la Función Legislativa, pues es quien aprueba el proyecto y garantiza su debate y participación de la ciudadanía, con el fin de que la norma creada no contenga arbitrariedades.

Capítulo segundo

El principio de deliberación democrática y el sistema de pesos y contrapesos

Una vez se ha explicado en qué consisten los decretos leyes en materia económica en el Ecuador junto con los principios tributarios analizados, corresponde plantear el problema que en el presente trabajo se busca solucionar. En la presente investigación, se ha encontrado dos posturas respecto a la capacidad de la Asamblea Nacional de derogar o modificar decretos leyes que contienen tributos con o sin la iniciativa del Ejecutivo.

1. Planteamiento del problema sobre la facultad de la Asamblea Nacional frente a decretos leyes

La primera postura considera que existe un vacío en el caso de que la Asamblea Nacional ejerciera su facultad de derogar o modificar decretos leyes que contengan tributos. Esto porque a pesar de que el artículo 140 de la Constitución le otorga a la Asamblea Nacional la facultad mencionada, la Asamblea no “[...] podría modificar un decreto-ley que contenga la creación, modificación o derogación de tributos [...]”,¹⁰⁰ en vista de que existiría un candado constitucional que le otorga la iniciativa exclusiva al presidente para presentar proyectos de ley que modifiquen o deroguen impuestos.¹⁰¹ Por tanto, esta primera postura sostiene que el Legislativo está vedado de hacer uso de su facultad de modificar o derogar decretos leyes cuando estos contienen tributos, ya que el presidente es quien tiene iniciativa exclusiva para ello.

En cuanto a la segunda postura, se expresa que la Constitución señala de manera clara que la Asamblea Nacional podrá derogar o modificar en cualquier tiempo el decreto ley siguiendo el trámite ordinario y, posteriormente, el Ejecutivo podrá vetar el proyecto.¹⁰² De forma que no existiría restricción para que el Legislativo no pueda derogar o modificar un decreto ley tributario. Por tanto, la Asamblea puede derogar o modificar los mismos sin límites, ya que el artículo 140 de la Constitución le otorga una

¹⁰⁰ María Racines, *Los proyectos de ley tributarios «económicos urgentes» en Ecuador*, 48.

¹⁰¹ *Ibid.*, 47-8.

¹⁰² Rafael Oyarte, *Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones CEP, 2014), 617-8.

facultad excepcional solo para derogar o modificar los decretos leyes que tengan o no tributos en su texto, sin que sea necesario que el proyecto derogatorio o modificatorio deba provenir de la iniciativa del Ejecutivo.

La Corte Constitucional en su dictamen 1-23-OP/23, aprobado mediante voto de mayoría de 5 jueces frente a 4, se acogió a la primera postura al establecer que la Asamblea no puede en cualquier momento modificar o derogar el decreto ley en materia tributaria, ya que se estaría dejando sin efecto el mecanismo de decreto ley y evadiendo la facultad exclusiva del presidente de la República en materia tributaria.¹⁰³ No obstante, en los votos salvados de esta decisión se alegó que el dictamen de mayoría estaría afectando el sistema de pesos y contrapesos y al principio de deliberación democrática al interpretar de manera errónea esta facultad del legislador y de cercenarla.¹⁰⁴

Por lo tanto, para efectos de la presente investigación se analizará si la primera postura, acogida por la Corte Constitucional, es coherente para ser aplicada dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Para lo cual, de conformidad a los votos salvados del dictamen 1-23-OP/23, será necesario analizar si el dictamen de mayoría afectó el principio de deliberación democrática y el sistema de pesos y contrapesos. En consecuencia, es imprescindible que dentro del presente capítulo se determine en qué consisten ambos principios antes de determinar si estos son compatibles con la primera postura y, por ende, si no son contrarios con el dictamen de mayoría 1-23-OP/23.

2. ¿Qué es el principio de deliberación democrática?

El principio de deliberación democrática ha sido definido por Gargarella como un sistema político valioso que “promueve la toma de decisiones imparciales, esto es, decisiones que no resultan sesgadas indebidamente en beneficio de alguna persona o grupo, sino que tratan a todos con igual consideración”.¹⁰⁵ En este sentido, la principal virtud de la deliberación democrática es que “facilita y promueve la discusión pública: si tal discusión faltara, luego, no sería razonable esperar que las decisiones que se adoptaran

¹⁰³ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen No. 1-23-OP/23”.

¹⁰⁴ *Ibid.*, 19-31.

¹⁰⁵ Roberto Gargarella, *La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial* (Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011), 177-8, http://bivice.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/La_justicia_frente_al_gobierno_3/La_justicia_frente_al_gobierno_3.pdf.

resultaran ser unas decisiones imparciales, ni tampoco quedarían demasiadas buenas razones para apoyar tal sistema político como particularmente valioso”.¹⁰⁶

Con base en este razonamiento, Gargarella menciona que bajo la deliberación democrática se pueden sacar a la luz errores fácticos y lógicos que se presentan muy seguidamente en los juicios de cada persona. Esto se logra porque al deliberar nuestras ideas con otras personas, las mismas pasan por un “filtro externo [...]” en el que otras personas pueden dar su opinión respecto a éstas. Como resultado, las opiniones de las otras personas nos ayudan a reflexionar e identificar si nuestras ideas pueden tener consecuencias que no se podrían defender o si estas se contradijesen entre sí.¹⁰⁷ Dichas reflexiones podrían ayudarnos a corregir nuestras ideas o mejorarlas con el fin de obtener incluso mejores resultados en la práctica.

En segundo lugar, Garagarella sostiene que la deliberación democrática es importante porque facilita el “enriquecimiento de nuestros juicios proveyéndonos de información y ayudándonos a ampliar el panorama de nuestras posibilidades”.¹⁰⁸ En tercer lugar, la deliberación ayuda a eliminar prejuicios, malentendidos o errores de interpretación capaces de afectar el valor de nuestras decisiones. Esto porque debemos considerar que las decisiones que tomamos como individuos son sesgadas o parciales la mayor parte del tiempo por el hecho de que desconocemos las preferencias o relevancia que otros individuos le dan a ciertas ideas o concepciones. En consecuencia, es importante escuchar los otros puntos de vista para que este conocimiento favorezca la formación de consensos para propiciar que nuestras decisiones sean lo más imparciales posibles.¹⁰⁹

Además, Gargarella considera que la deliberación es importante porque puede forzar a que las personas modifiquen sus argumentos para que estos sean aceptables ante los demás, lo cual ayuda a lograr una imparcialidad en los argumentos de los individuos y se desprenderán de los argumentos que están basados en su propio interés.¹¹⁰ En adición, el intercambio de ideas y argumentos durante una deliberación lleva consigo a que la gente se eduque a sí misma y mejore sus habilidades de razonamiento y la capacidad para convivir con otras personas.¹¹¹

¹⁰⁶ *Ibid.*, 177.

¹⁰⁷ *Ibid.*, 177-8.

¹⁰⁸ *Ibid.*, 179.

¹⁰⁹ *Ibid.*, 179.

¹¹⁰ *Ibid.*, 179.

¹¹¹ *Ibid.*, 180.

Como se puede apreciar el principio de deliberación democrática permite que se puedan tomar las decisiones dentro de una democracia de manera imparcial. Por ello, es que se promueve la participación y discusión pública de todos los ciudadanos sobre quienes puedan recaer los efectos de las decisiones que las autoridades públicas tomen,¹¹² como lo es la legislación de tipo tributaria impositiva sobre los ciudadanos.

Por lo tanto, la participación de todos los ciudadanos es sumamente importante, ya que son ellos quienes se podrían ver afectados por la decisión que emita la autoridad pública. De ahí que los ciudadanos deben participar en condiciones de igualdad y respeto para discutir sobre los conflictos que enfrenta el país y poder presentar sus posiciones respecto a las propuestas planteadas por las instituciones públicas o sus representantes para resolver los problemas nacionales y estar conscientes de como estas afectarían la vida de los ciudadanos.¹¹³ En este sentido, al haber la participación de todas las personas que muestren interés o se sientan afectadas por las decisiones que tomen las instituciones de un gobierno, el debate que se genera entre varias personas ayuda corregir errores en las concepciones de otras personas o de las autoridades públicas respecto a un problema y tomar la decisión más imparcial y beneficiosa posible.

Como se mencionó antes, cuando varias personas discuten sobre un problema y sus posibles soluciones, esto sirve a modo de un filtro externo para que se puedan corregir errores o contradicciones que pueden presentarse en las concepciones de cada persona o de las personas que tienen la competencia para aprobar leyes. Esto en el caso del proceso legislativo de aprobación de leyes ayudaría a corregir errores que pueden influir de manera negativa en las libertades de los ciudadanos que se verían afectados por leyes inconstitucionales y vulneradoras de sus derechos.

Es por ello, que es necesario que exista la participación de los grupos interesados en las decisiones legislativas de la mayor forma posible para que se tome una decisión imparcial y que no incurra en varios errores o contradicciones respecto a la propia ley y la Constitución. Además, la participación de los grupos interesados en el proceso deliberativo permite que se tome en cuenta las preferencias, ideas y pretensiones de los ciudadanos que se verían afectados por las regulaciones que impongan las autoridades

¹¹² José Martí, *La república deliberativa: Una teoría de la democracia* (Madrid: Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales, 2006), 78, <https://www-digitaliapublishing-com.ezbiblio.usfq.edu.ec/a/127441>.

¹¹³ Andre Bächtiger et al., "Deliberative Democracy: An Introduction", *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, (2018): 2, doi: 10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.50.

públicas y de esta forma llegar a consensos y eliminar posibles prejuicios que los legisladores tengan acerca de un tema.

Esto porque los legisladores no conocen absolutamente todas las perspectivas de cada sector que se vería afectado por las leyes y decisiones que se aprueben. En cambio, al existir la participación de los sectores que se verían afectados, esto permitiría que se corrijan errores de la ley o se puedan encontrar soluciones más viables que puedan ser consensuadas por mayoría de los ciudadanos.

En este sentido el principio de deliberación democrática o el sistema de democracia deliberativa permite que incluso los individuos mejoren su razonamiento y argumentos para que sus ideas sean cada vez más imparciales y evitar que los argumentos suyos estén basados solamente en sus intereses personales. Esto lleva necesariamente a que los legisladores o el presidente de la República puedan formar una concepción lo más imparcial posible al momento de emitir una regulación o decisión y que no se incurra en errores durante la formación de la ley. Caso contrario, estos errores pueden generar graves consecuencias a los derechos de los ciudadanos e incluso a la propia legitimidad democrática de las autoridades electas frente a sus ciudadanos y minar la confianza pública respecto a la institucionalidad del Estado.

En el Ecuador, la Constitución también reconoce el derecho de los ciudadanos de participar de la deliberación pública en el artículo 95, en este artículo se establece que los

ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.¹¹⁴

Con base en el mencionado artículo, podemos apreciar que el principio de deliberación democrática se encuentra garantizado oficialmente en la Constitución ecuatoriana. En consecuencia, es totalmente aplicable a toda clase de toma de decisiones incluso en las legislativas de cualquier clase, como puede ocurrir durante la discusión de los proyectos económicos urgentes o al momento de derogar o modificar un decreto ley.

Esto último, también se encuentra reconocido en el segundo inciso del artículo 137 de la Constitución el cual establece que “los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados

¹¹⁴ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, 20 de octubre de 2008, art. 95.

por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos”.¹¹⁵ Esta intervención de los ciudadanos se permite expresamente durante el debate de los proyectos de ley para que de esta forma los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la participación en la deliberación de los proyectos de ley que ocurre en el órgano Legislativo respecto a legislación que les afecte y para que sus propuestas sean consideradas por sus representantes al momento de aprobar las normas.

Esta participación de la ciudadanía necesariamente deberá ser regulada por parte del Estado con el fin de garantizar que esta participación abarque a la mayoría de los interesados de manera eficiente. Circunstancia por la cual el sistema democrático del Estado debe poner “un conjunto de reglas que formalizan las condiciones ideales de razonamiento y deliberación públicos, de manera tal que en la configuración del diseño institucional de la democracia son fundamentales las reglas de procedimiento de toma de decisiones públicas”.¹¹⁶

Por su parte la Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que “sin duda alguna uno de los principios que fundamentan la democracia es la deliberación, en virtud de la cual las autoridades así como la ciudadanía discuten ampliamente la adopción de decisiones que tengan efectos en el ejercicio de los derechos”.¹¹⁷ Además, la Corte ha establecido que bajo una democracia deliberativa “el valor de la ley no solo radica en la autoridad formal del legislador, sino también en el hecho de que ella debe ser el producto de una deliberación, o sea, de un debate basado en la confrontación de razones provenientes de todos los interesados”.¹¹⁸ Por lo tanto, es menester que todos los ciudadanos interesados acudan al Legislativo para confrontar razones y participar de la deliberación que deberá ser tomada en cuenta por el legislador.

En adición, la Corte ha determinado que el principio de deliberación democrática “implica la maximización de las oportunidades de la participación de la ciudadanía a través de sus representantes o de forma directa”.¹¹⁹ Es por ello que la misma Corte ha determinado que la reserva de ley “garantiza que la regulación y las limitaciones a las

¹¹⁵ *Ibíd.*, art. 137.

¹¹⁶ Fabio Pulido, “La validez de los procedimientos de reforma constitucional fast track”, *International Law Revista Colombiana de Derecho Internacional*, (2017), 30, doi” <https://doi.org/10.11144/javeriana.il15-30.vprc>.

¹¹⁷ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia 018-18-SIN-CC”, en *Casos No. 0099-15-IN, 0100-15-IN, 0102-15-IN, 0001-16-IN, 0002-16-IN, 0003-16-IN, 0004-16-IN, 0005-16-IN, 0006-16-IN y 0008-16-IN ACUMULADOS*, 1 de agosto de 2018, 95.

¹¹⁸ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 10-18-CN/19”, en *Caso No. 10-18-CN*, 12 de junio de 2019, párr. 59.

¹¹⁹ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 11-16-CN/19”, en *Caso No. 11-16-CN*, 9 de julio de 2019, párr. 25.

distintas esferas de libertad de las personas sean adoptadas por el legislador como representante del pueblo mediante el proceso Legislativo y la deliberación pública y no por otros órganos con potestad normativa”.¹²⁰

Como puede observarse, la propia Corte Constitucional ha reconocido que la deliberación democrática es parte esencial del sistema democrático previsto en la Constitución. Esto con el fin de que la ciudadanía pueda discutir junto con las autoridades las decisiones que se piensan tomar y que tengan una incidencia directa en el ejercicio de los derechos de cada individuo, como son los proyectos de ley tributarios.

Por ello, estos debates con la ciudadanía deben ser tomados en cuenta necesariamente por los legisladores, lo cual es también apoyado por la jurisprudencia de la Corte, ya que el valor de la ley debe ser producto de una confrontación de ideas que provengan de todos los interesados durante el debate de una ley. Lo cual, va en concordancia con el hecho de que el principio de deliberación democrática debe maximizar las oportunidades de que la ciudadanía participe en la formación de leyes de forma directa como una forma de control democrático a sus representantes del Legislativo.

Esta participación democrática deberá ser garantizada por parte del Estado al establecer mecanismos o reglas que aseguren un debate e intercambio de ideas entre ciudadanos y representantes, con el fin de que estas opiniones no se queden solamente como una formalidad a cumplir, sino que sean consideradas necesariamente por los legisladores al momento de aprobar una ley. Es por ello, que la Corte Constitucional ha determinado que en el caso de las materias que tienen reserva de ley, lo que se busca es que las leyes que limiten o regulen los derechos y libertades de los ciudadanos sean discutidas y aprobadas por los legisladores junto con la debida deliberación pública en la cual los ciudadanos interesados participarán.

Al participar, los ciudadanos podrán presentar argumentos a favor o en contra respecto a un tema de interés nacional que permitirá a los legisladores llegar a una concepción que sea lo más imparcial posible respecto a un proyecto de ley. En este sentido, una vez que se logre realizar la confrontación de ideas entre legisladores y ciudadanos, las autoridades legislativas pueden percatarse de los posibles errores que el proyecto de norma tenga y corregirlo o ratificarse al tener más argumentos con los que pueden perfeccionar las razones de su decisión de aprobar o negar una ley.

¹²⁰ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 34-17-IN/21”, en *caso No. 34-17-IN*, 21 de julio de 2021, párr. 32.

Por lo tanto, es importante que las opiniones y argumentos de los ciudadanos sean realmente tomados en cuenta para evitar errores que afecten derechos de los ciudadanos y llegar a consensos. Los mismos que permitirán que la ley tenga más legitimidad democrática y que de esta forma se garantice el derecho de participación que tienen los ciudadanos respecto a un control de la acción del gobierno, con el fin de que se respete la esfera de libertad de estos ciudadanos. Lo cual tiene mayor incidencia en caso de que se debatan proyectos de ley que busquen limitar la libertad de las personas al establecer impuestos que, de no ser analizados con detenimiento, podrían causar graves consecuencias en los derechos de los ciudadanos.

3. ¿Qué es el sistema de pesos y contrapesos?

En cuanto al sistema de pesos y contrapesos, es necesario recordar las concepciones que Montesquieu tiene respecto a la separación de los poderes del Estado. Montesquieu determinó que es un peligro que los tres poderes clásicos del Estado sean controlados por un solo hombre. En el caso de los poderes Legislativo y Ejecutivo, si estos se encontraran manejados por una sola persona, significaría que no hay libertad porque el ciudadano temería que dicha persona creara “leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo”. Lo cual llevaría a que se afecte la libertad política de un ciudadano y su seguridad de que él ni ningún otro tengan motivos para temerse el uno del otro.¹²¹

Asimismo, Locke consideraba que no era conveniente que el Poder Legislativo ejecutara las leyes que este poder crearía porque “sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene una tendencia de aferrarse al poder”.¹²² Es por ello que una vez los legisladores crean estas leyes se “impone la necesidad de que exista un poder permanente que cuide la ejecución de las mismas mientras estén vigentes. De ahí nace que los poderes Legislativo y Ejecutivo se encuentren con frecuencia separados”.¹²³

En virtud de lo dicho por Montesquieu y Locke podemos inferir que ambos coincidían que el poder concentrado en una sola persona podría llevar a un gobierno tiránico. Esto porque al momento de estar concentrados los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en una sola persona, llevaría a que exista una tentación fuerte de querer aferrarse

¹²¹ Montesquieu, *El espíritu de las leyes* (Ciudad de México: Partido de la Revolución Democrática, 2018), 161-2, <https://www.prd.org.mx/libros/documentos/libros/espíritu-leyes.pdf>.

¹²² John Locke. *Segundo tratado sobre el gobierno* (Madrid: Biblioteca Nueva, 1999), 132, <https://www-digitaliapublishing-com.ezbiblio.usfq.edu.ec/a/4541>.

¹²³ *Ibid.*, 132-3.

al poder, lo cual es parte de la debilidad humana. Esto podría traer consigo que dicha persona cree y ejecute leyes de tipo tiránicas y perjudiciales para la libertad política y los derechos de todos los ciudadanos, lo que no permitiría una armonía entre el pueblo y el gobierno por existir motivos válidos para que las personas teman ser afectadas.

Respecto al sistema de pesos y contrapesos, Gargarella, con base a la opinión de James Madison sobre este sistema, ha expresado que el objetivo institucional de este era evitar las mutuas opresiones o intrusiones de un poder del Estado en otro. Es por ello, que se “optaba por una estrategia institucional de paz armada, que consistía en otorgar a cada uno de los poderes de gobierno armas contundentes (‘medios constitucionales’), capaces de prevenir los posibles ataques de los demás”.¹²⁴

Estos medios constitucionales servirían para que todos los poderes pudieran sentirse tan poderosos e intimidantes ante el resto de los poderes y evitarían que uno de los poderes del Estado se exceda en su propia autoridad, con el fin de que el resto de los poderes no utilicen sus armas uno en contra del otro. En este sentido, Gargarella mencionó que los funcionarios egoístas que poseían estos medios constitucionales para la defensa de sus instituciones iban a “ocuparse -por su propio interés- de resistir los ataques esperables de los demás”. En consecuencia, ninguno de los poderes prevalecería sobre el resto y a su vez se verían obligados a negociar entre ellos para poder llevar adelante sus pretensiones o fines.¹²⁵

Según Gargarella, lo que se buscaba era utilizar el sistema para organizar y contener el conflicto social. Esto podría conseguirse al canalizar las energías de todas las ramas del poder en beneficio común de todos los ciudadanos en caso de que los conflictos sociales suscitaran.¹²⁶

Por su parte, Salgado mencionó que los postulados de Montesquieu establecen una “clara separación de poderes para impedir la concentración del poder en un solo órgano, al mismo tiempo, que se fijaban los límites de los tres clásicos poderes para que cada uno ejerza sus funciones en el contexto de sus atribuciones -sin interferencias del

¹²⁴ Roberto Gargarella, “El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos”, *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, Volumen 14 (2013): 7, https://repositorio.utdt.edu/bitstream/handle/20.500.13098/10615/RATJ_V14N2_Gargarella.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹²⁵ *Ibid.*, 7.

¹²⁶ *Ibid.*, 8- 9.

otro-, lo cual se traduce en un control recíproco [...]”, como lo es la tesis de la Constitución de Filadelfia de los pesos y contrapesos o *Checks and Balances*.¹²⁷

Conforme a esta concepción norteamericana, Salgado expresa que la separación de poderes “debía enmarcarse en un ámbito de equilibrio, no se consideró conveniente que un poder predomine sobre otro [...]”. Siguiendo esta línea, Pérez ha mencionado que la idea es que los poderes “no sólo deben estar separados, sino que deben relacionarse, además, fundamentalmente de manera negativa”. Además, Pérez ha recalado también que es de importancia “mantener a todos los poderes separados y controlándose unos a otros, en especial el poder ejecutivo al poder legislativo”.¹²⁸

Esto no significa que los poderes deban estar totalmente aislados unos de otros, sino que por el contrario tiene que existir una “eficaz colaboración entre ellos. Poderes independientes pero estrechamente vinculados para alcanzar los fines del gobierno político”. En cambio, cuando no se aplica la división de poderes por existir una hegemonía por parte del Ejecutivo sobre el resto de los poderes, ya no sería posible que cada poder del estado pueda ejercer sus funciones sin que interfiera otro poder sobre sus competencias.¹²⁹

Por su parte Borja expresó que es necesario establecer límites entre los poderes del Estado con el fin de “evitar los abusos de autoridad, mediante la fórmula el poder detiene al poder; y obtener mayor eficiencia en la operación de las funciones públicas, por la especialización técnica de los órganos estatales”.¹³⁰ De manera similar Jackisch estableció que la distribución de poderes tiene como fin preservar la libertad de los ciudadanos y evitar la acumulación excesiva de poder en uno de estos poderes, por lo que se trata “de distribuir y controlar el ejercicio del poder político”.¹³¹ Esto último es secundado por Chalco, el cual sostiene que la separación de poderes tiene como fin que los poderes se precautelen entre sí a través de atribuciones que cada poder posee para evitar que exista una entrega desproporcionada de fuerzas a alguno de los poderes.¹³²

¹²⁷ Hernán Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*, 4.ª ed (Quito: Ediciones Legales S.A., 2012), 103.

¹²⁸ Javier Pérez, *Curso de derecho constitucional*, 11.ª ed (Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 2007), 630.

¹²⁹ Hernán Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*, 116.

¹³⁰ Rodrigo Borja, *Derecho político y constitucional*, 2.ª ed (México: Fondo de Cultura Económica, 1991), 120.

¹³¹ Carlota Jackisch, “Teoría de la distribución de poderes”, en *División de Poderes* (Argentina: Ciedla, 1994), 7.

¹³² José Francisco Chalco Salgado, “Hiperpresidencialismo y principio democrático en Ecuador” (tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2019), 68, <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7075/>

Como se puede apreciar, la doctrina determina que el sistema de pesos y contrapesos tiene como objetivo evitar las mutuas intrusiones de un poder del Estado a otro y para ello cada poder tiene una especie de arma para evitar aquello. A su vez este sistema evita la concentración del poder en una sola persona o poder, ya que caso contrario existirían abusos de autoridad y el ciudadano vería afectada su libertad y sus derechos.

Esto permite que los poderes se vean obligados a negociar entre ellos para llevar adelante sus fines e impedir que exista una interferencia arbitraria del uno sobre el otro o que un poder aplaste al otro a través del control recíproco entre poderes. Es decir, el sistema de pesos y contrapesos tienen como objetivo mantener un equilibrio entre todos los poderes que beneficie a los ciudadanos y se pueda evitar que los conflictos sociales estallen al ser atendidos oportuna y eficazmente por el aparato estatal.

En este contexto es importante resaltar que este control recíproco entre poderes, no debe significar que estos poderes deben estar aislados y sin comunicación el uno con el otro. Por el contrario, lo que se busca es que los poderes deban estar estrechamente vinculados para encontrar soluciones a los problemas de los ciudadanos a través de una colaboración y negociación para alcanzar los fines políticos. En sí, el sistema de pesos y contrapesos tiene como fin evitar las interferencias arbitrarias que afecten el desarrollo de las competencias de los poderes del Estado.

En esta línea, Salgado ha expresado que el sistema de pesos y contrapesos forma parte de una garantía objetiva de la democracia. Esto porque en una democracia constitucional es necesario que exista un grado de división de poderes, caso contrario existiría una peligrosa “acumulación de poder que conduciría al autoritarismo”. Asimismo, como garantías objetivas de la democracia debe existir un mecanismo de participación activa de los ciudadanos en asuntos públicos, como puede ser la iniciativa o participación en la formación de leyes.¹³³

Por otra parte, Salgado ha resaltado que el hiperpresidencialismo debilita o destruye, como en el caso del Ecuador, los fundamentos del Poder Legislativo.¹³⁴ Este hiperpresidencialismo tiene como una de sus características que se crean normas constitucionales que tienen como propósito blindar o fortalecer al Poder Ejecutivo, frente al debilitamiento del Poder Legislativo.¹³⁵ Para Salgado es claro que el

¹³³ Hernán Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*, 114.

¹³⁴ *Ibíd.*, 110.

¹³⁵ *Ibíd.*, 109 y 113.

hiperpresidencialismo no está acorde a los principios democráticos como el de separación de poderes.¹³⁶

Salgado considera que el hiperpresidencialismo en el Ecuador está sucediendo a expensas del “debilitamiento de los demás poderes y organismos particularmente del Poder Legislativo”. Esto porque al Ejecutivo se le ha dado muchas más atribuciones lo cual rompe con el equilibrio de poderes que puede llevar al extremo de una hegemonía presidencial. Es por ello que el hiperpresidencialismo para Salgado es una forma de autoritarismo que tiene elementos antidemocráticos. Este hiperpresidencialismo, de acuerdo a Salgado, se encuentra reconocido en la Constitución, lo que evita que el sistema en sí creado pueda ser considerado inconstitucional.¹³⁷

Como se puede observar, el sistema de pesos y contrapesos es una garantía muy importante de la democracia, la cual junto a la participación de los ciudadanos permiten asegurar una democracia plena y evitan que existan autoritarismos en el país. Dicha participación ciudadana solo puede ser garantizada, cuando existe un sistema de pesos y contrapesos que permite a los ciudadanos e incluso a sus representantes en el Legislativo participar y tener la seguridad de que sus derechos de participación durante la creación de la ley no se vean amenazadas o afectadas por la intromisión de otro poder del Estado.

Para ello, es importante que el sistema jurídico no caiga en el hiperpresidencialismo, lo cual es perjudicial para el equilibrio de los poderes del Estado, el sistema democrático previsto en la Constitución del Ecuador, el sistema de pesos y contrapesos y los fundamentos del Poder Legislativo, al momento en el que el ordenamiento jurídico brinda más blindaje y poder en favor del Ejecutivo.

El Ecuador se encuentra bajo el sistema presidencialista, el cual según Salgado se construyó con base en la doctrina de Locke y Montesquieu. Asimismo, señaló que el sistema presidencial se propagó a países de América Latina, bajo la concepción norteamericana.¹³⁸ En este sentido, los publicistas norteamericanos establecieron que era necesario que en su sistema presidencialista el presidente sea fuerte pero no tanto para invadir los otros poderes.¹³⁹ Con base en esto último Salgado reitera que la “fuerza y

¹³⁶ *Ibid.*, 115.

¹³⁷ *Ibid.*, 117.

¹³⁸ Hernán Salgado, *El sistema presidencial en América Latina del caudillismo autocrático al hiper/presidencialismo constitucional* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017), 8.

¹³⁹ *Ibid.*, 9.

fortaleza del Ejecutivo encuentra a su equilibrio y freno en el principio de división de poderes y en el check and balances construido por los constituyentes de Filadelfia”.¹⁴⁰

Al efecto, el sistema presidencialista del Ecuador es uno de tipo hegemónico parlamentarizado. El mismo consiste en que el presidente tiene la competencia para disolver el parlamento lo cual contrarresta el poder parlamentario de control político en favor del presidente.¹⁴¹ Además, este sistema presidencialista posee ciertas cualidades del presidencialismo atenuado parlamentarizado, ya que el presidente también tiene un extenso catálogo de atribuciones, pero a su vez el parlamento hace contrapeso institucional al presidente.¹⁴² Borja por su parte ha mencionado que el Ecuador siempre ha tenido un régimen predominantemente presidencialista con ciertas características parlamentarias en donde el Congreso ha visto una ampliación en sus competencias hacia el campo político y administrativo.¹⁴³

Por su parte, Jackisch determinó que, el presidencialismo estableció la división de los poderes del Estado para darles autonomía a cada poder en la toma de decisiones. En el caso de que existieran bloqueos de la actividad estatal se establecieron mecanismos institucionales que permitieron la continuidad de los procesos políticos. Estos mecanismos se pueden dar a través de los controles interórganos, entre los cuales se encuentra la capacidad de control del Legislativo frente al gobierno como “el rechazo a una medida legislativa apoyada directa o indirectamente por el gobierno o negar medios económicos solicitados [...]”.¹⁴⁴

Como lo ha señalado la doctrina, el Ecuador se encuentra bajo un sistema presidencialista con ciertos matices. Dichos matices bajo la influencia del sistema presidencial norteamericano tienen como base aun los postulados de Montesquieu y Locke en donde es necesario un equilibrio de poderes y un sistema de pesos y contrapesos para hacer de frente a un presidente que se encuentra fortalecido bajo este sistema. Esto quiere decir que en el sistema presidencialista el presidente es fuerte pero no lo debe ser a tal punto invada las competencias y la autonomía del resto de funciones.

El presidente en el caso del Ecuador tiene un catálogo extenso de facultades en su favor, sin embargo, el Legislativo también tiene un contrapeso considerable al tener

¹⁴⁰ *Ibíd.*, 9 y 10.

¹⁴¹ Humberto Nogueira, “La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa”, *Estudios Constitucionales*, n.º 2 (2017): 37, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002017000200015>.

¹⁴² *Ibíd.*, 30 y 31.

¹⁴³ Rodrigo Borja, *Derecho político y constitucional*, 145.

¹⁴⁴ Jackisch, Carlota, “Teoría de la distribución de poderes”, 25, 29 y 31.

competencias amplias hacia el campo político y administrativo. Este contrapeso del Legislativo se canaliza a través de mecanismos institucionales que evitan los bloqueos en la actividad estatal y permiten la continuidad en los procesos políticos, como lo son los controles interórganos. Uno de los tipos de controles interórganos, conforme a la doctrina analizada, es la capacidad de control que tiene el Legislativo frente al gobierno a través del rechazo de una medida legislativa que es apoyada directa o indirectamente por el Ejecutivo o la negativa de medios económicos solicitados por el presidente.

Ahora bien, en el caso de la Constitución ecuatoriana, la Corte Constitucional ha determinado que el carta fundamental prevé la interrelación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo “con la finalidad de que exista un control entre órganos y un ejercicio de pesos y contrapesos en el marco de un Estado constitucional de derechos y justicia social, conforme el artículo 1 de la Constitución”.¹⁴⁵ Siguiendo esta línea la Corte ha establecido que “la independencia de funciones opera como un límite al ejercicio del poder de otras Funciones del Estado, pues busca evitar injerencias indebidas o desequilibrio de los pesos y contrapesos establecidos constitucionalmente [...]”.¹⁴⁶

Además, la propia Corte ha reconocido que uno de los fundamentos de la democracia es “el establecimiento de mutuos controles a cargo de las diferentes funciones del Estado, generándose un sistema de ‘pesos y contrapesos’ en virtud del cual cada una de ellas tiende a controlar a la otra, sin que exista una injerencia directa en el desempeño de sus actividades propias, determinadas a su vez por mandato constitucional”.¹⁴⁷ Este análisis de la Corte está en concordancia con el artículo 1 de la Constitución que establece como principio fundamental y elemento constitutivo de la República del Ecuador, que este es un Estado democrático. En consecuencia, el Ecuador tiene necesariamente como fundamento a su democracia el sistema de pesos y contrapesos.¹⁴⁸

En adición, la Corte Constitucional también ha determinado que “[l]a organización republicana del Estado ecuatoriano supone, entonces la separación y delimitación de cada una de sus funciones, con el propósito de evitar la concentración y, por ende, el abuso del poder por parte de los órganos públicos”.¹⁴⁹ Sin embargo, esto no

¹⁴⁵ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen No. 4-20-RC/20”, en *Caso No. 4-20-RC*, 14 de octubre de 2020, párr. 19.

¹⁴⁶ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 122-22-JC/23”, en *Caso No. 122-22-JC*, 25 de octubre de 2023, párr. 27.

¹⁴⁷ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen 001-14-DRC-CC”, en *Caso No. 001-14-RC*, 31 de octubre de 2014, 86.

¹⁴⁸ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, 20 de octubre de 2008, art. 1.

¹⁴⁹ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen No. 1-24-RC/24”, en *Caso No. 1-24-RC*, 24 de enero de 2024, párr. 67.

significa que las funciones del Estado por estar separadas deban estar aisladas y desentendidas entre ellas.¹⁵⁰ Por el contrario, el Estado “requiere de un ejercicio multiorgánico del poder, en el cual sus distintas funciones actúan de manera coordinada y conjunta para la satisfacción de los derechos de las personas, de manera eficaz y eficiente”.¹⁵¹

Este ejercicio coordinado y conjunto de las funciones del Estado evidencian en sí un “escenario de coordinación en el ejercicio de competencias [que] también demuestra la operatividad de un mecanismo de frenos y contrapesos que permite mantener un equilibrio en el ejercicio del poder público”.¹⁵² Por lo tanto, el ejercicio coordinado de los poderes o funciones del Estado no significa que se altere el sistema de pesos y contrapesos o la independencia de los poderes, sino que demuestra como el sistema de pesos y contrapesos puede canalizar las demandas de la ciudadanía de una manera eficaz que evite los conflictos sociales o los bloqueos que pudieren existir para tomar decisiones entre los poderes del Estado.

Como se puede observar, el sistema de pesos y contrapesos está reconocido en la Constitución del Ecuador como un elemento constitutivo del Estado democrático. Tal es así que en la misma Constitución se establece distintas competencias y funciones tanto para el Ejecutivo como el Legislativo. Estas funciones tienen como fin que los poderes se controlen el uno al otro sin que esto signifique que existe una interferencia en las competencias propias de cada poder de manera directa.

En conclusión, el sistema de pesos y contrapesos es aquel que garantiza la democracia en el Estado y que impide que existan arbitrariedades o excesos por parte de uno de los poderes del Estado sobre otro, que conduzcan al socavamiento del sistema institucional y, en consecuencia, a una afectación de los derechos de los ciudadanos. Por ello, es que este sistema les da facultades constitucionales a cada función del Estado para que un poder evite que otro exceda sus competencias en detrimento del resto de poderes o concentre la toma de decisiones de interés nacional sin que exista el debido control por parte de otro poder del Estado o de la ciudadanía que eviten los excesos en la toma de decisiones.

¹⁵⁰ *Ibid.*, párr. 68.

¹⁵¹ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 8-19-IN y acumulado/21”, en *Caso No. 8-19-IN y acumulado*, 8 de diciembre de 2021, párr. 52.

¹⁵² *Ibid.*, párr. 54.

Capítulo tercero

La interpretación del artículo 140 de la Constitución

Una vez hecho el análisis de los principios en el capítulo segundo, en este capítulo se indagará si la interpretación de la Corte Constitucional en el dictamen 1-23-OP/23 sobre el artículo 140 de la Constitución tomó en cuenta el principio de deliberación democrática y el sistema de pesos y contrapesos. Caso contrario, se examinará si es posible realizar otra interpretación que respete los mencionados principios y la integralidad de la Constitución de 2008.

1. La interpretación que la Corte Constitucional le dio al artículo 140 de la Constitución

Como se indicó de manera previa, el dictamen 1-23-OP/23 surgió a partir de una objeción por inconstitucionalidad que presentó el presidente de la República a un proyecto de ley que pretendía derogar un decreto ley que contenía tributos. En dicho dictamen la Corte Constitucional expresó que, al momento de interpretar el último inciso del artículo 140 de la Constitución,¹⁵³ debía tenerse en cuenta el tenor literal y las demás disposiciones constitucionales relativas al trámite legislativo de manera integral. En este sentido, la Corte estableció que debía considerarse también las razones que “fundamentan la inclusión del procedimiento legislativo especial para proyectos calificados en materia económica [...]” y los artículos que establecen la facultad del presidente de la República como rector de la política en materia fiscal. En consecuencia, la Corte reiteró que la Constitución no puede interpretarse de tal forma “que se vacíe de contenido a alguna de sus disposiciones”.¹⁵⁴

Bajo estas reglas de interpretación, la Corte determinó que la Constitución establece de manera clara que la derogatoria de un decreto ley tiene que seguir la totalidad del trámite ordinario, sin que exista alguna regla especial para este trámite. Por lo tanto, debe necesariamente considerarse el artículo 135 de la Constitución que establece la

¹⁵³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, 20 de octubre de 2008, art. 140: “La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución”

¹⁵⁴ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen No. 1-23-OP/23”, párr. 51

iniciativa privativa del presidente en materia tributaria, al momento de querer reformar o derogar un decreto ley conforme al inciso último del artículo 140 de la Constitución.¹⁵⁵

En este sentido, la Corte consideró que la Asamblea Nacional no posee una iniciativa excepcional para proponer proyectos de ley que busquen derogar o modificar decretos leyes que contengan impuestos. Esto porque la Corte consideró que el artículo 120 numeral 6 de la Constitución, el cual establece que la Asamblea tiene la facultad general de “Expedir, codificar, reformar y derogar leyes [...]”,¹⁵⁶ contiene el mismo lenguaje que regula la facultad de la Asamblea para reformar o derogar decretos leyes.¹⁵⁷

Al efecto, la Corte consideró que la forma en como está redactada la frase del último inciso del artículo 140 de la Constitución, está “dirigida a aclarar que un decreto-ley puede ser modificado o derogado por una ley posterior, resaltando así que no se requiere del mismo acto para dejar sin efecto el primero”. En consecuencia, la Corte aclaró que el artículo 140 de la Constitución solamente permite a la Asamblea modificar o derogar una norma a través de una ley, sin que esta deba necesariamente ser otro decreto ley *per se*.¹⁵⁸ Conforme al análisis de la Corte, si el constituyente hubiera querido darle a la Asamblea Nacional la facultad de iniciativa legislativa especial para derogar decretos leyes que tengan normas tributarias, entonces hubiera constado expresamente en el texto constitucional.¹⁵⁹

Con base en esta interpretación, la Corte razonó que, si se le diera la facultad al Legislativo para derogar o modificar decretos leyes, se estaría restando la efectividad al mecanismo constitucional de los proyectos económicos urgentes. Esto porque si la Asamblea no se pronunciara sobre el proyecto económico urgente en el plazo de 30 días y, aun así, tuviera la facultad de derogar el decreto ley de forma inmediata posterior a la promulgación, se le estaría impidiendo al presidente afrontar cualquier emergencia imprevista con la cual fundamentó el proyecto de ley económico urgente.¹⁶⁰

Además, si la Asamblea tuviera la facultad de iniciativa en la modificación o derogación de decretos leyes que contienen impuestos, esto daría como resultado que se supriman impuestos sin que exista la iniciativa del Ejecutivo, quien es el encargado de la rectoría de la política pública en materia fiscal. Lo cual podría poner en riesgo la

¹⁵⁵ *Ibid.*, párr. 52-3.

¹⁵⁶ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, 20 de octubre de 2008, art. 120 num. 6.

¹⁵⁷ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen No. 1-23-OP/23”, párr. 54-5.

¹⁵⁸ *Ibid.*, 56.

¹⁵⁹ *Ibid.*, 57.

¹⁶⁰ *Ibid.*, 58.

estabilidad económica, ya que la política fiscal que tiene a cargo el presidente busca que las finanzas públicas se manejen de manera sostenible, responsable y sin arriesgar la estabilidad económica.¹⁶¹

La Corte también resaltó que en otras ocasiones ha mencionado que la tramitación de estos proyectos económicos urgentes limita la discusión y participación de los legisladores y los ciudadanos, al existir tiempos tan cortos para el debate. Sin embargo, señala que la propia Constitución le otorga al Legislativo la capacidad de aprobar, modificar o negar el texto dentro del plazo de 30 días. En este sentido, establece que la responsabilidad de pronunciarse de alguna de las formas antes mencionadas en caso de no estar de acuerdo con el proyecto de ley recae en la Asamblea Nacional.¹⁶²

Por ello, para la Corte no es admisible que la Asamblea quiera modificar o derogar un decreto ley tributario de manera posterior a su promulgación. Debido a que este acto se consideraría una evasión a la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia de impuestos prevista en la Constitución, cuando el Legislativo tenía la oportunidad de pronunciarse respecto al proyecto económico urgente y deliberadamente no lo hizo.¹⁶³

Ahora bien, a pesar de que la Corte Constitucional ha definido a través de este dictamen de mayoría el cómo debe interpretarse la capacidad de la Asamblea Nacional para modificar o derogar decretos leyes en materia económica, de conformidad al problema de investigación planteado al inicio del capítulo segundo, es necesario analizar si esta interpretación es la única posible. Para ello, será necesario analizar si la interpretación que ha dado la Corte Constitucional en el dictamen 1-23-OP/23 podría vulnerar el principio de deliberación democrática y el sistema de pesos y contrapesos.

2. La interpretación del artículo 140 de la Constitución realizada en el dictamen 1-23-OP/23, ¿vulneró el principio de deliberación democrática y el sistema de pesos y contrapesos?

La Corte Constitucional recientemente ha determinado en el dictamen 1-24-RC/24 que el principio de deliberación democrática y la deliberación técnica durante el trámite de los proyectos económicos urgentes se ve *disminuida y afectada*. No obstante, la Corte justifica esta afectación bajo el argumento de que la Constitución prevé este escenario

¹⁶¹ *Ibid.*, 59 y 60.

¹⁶² *Ibid.*, 62-3.

¹⁶³ *Ibid.*, 63.

cuando existe urgencia económica sustentada por el presidente.¹⁶⁴ Asimismo, la Corte anteriormente ha determinado la existencia de “fuertes limitaciones temporales para la tramitación de proyectos de urgencia económica [...]” al existir menores y notorias posibilidades de discusión y participación por parte de los asambleístas y los ciudadanos, aunque dichos proyectos sean complejos.¹⁶⁵

Cabe resaltar que cuando la Corte analizó en el dictamen 1-24-RC/24 una propuesta de referéndum en la cual se buscaba permitir que el presidente pudiera enviar proyectos urgentes en cualquier materia sin limitaciones, la Corte tuvo una interpretación más restrictiva respecto a este mecanismo. En dicho caso, la Corte determinó que esta propuesta intensificaría el régimen presidencialista y generaría una afectación al sistema de pesos y contrapesos de la Constitución.¹⁶⁶

Es más, en el mismo caso la Corte determinó que al permitir que en todas las materias se puedan presentar proyectos urgentes, podría provocar que existan proyectos de gran extensión o complejos en donde la Asamblea Nacional no tendría el tiempo suficiente para debatirlos y aprobarlos. Lo cual podría agravarse si se presentaran más proyectos simultáneos durante un estado de excepción.¹⁶⁷

Además, los proyectos que provengan como iniciativa de otros órganos del Estado o que la Asamblea este tramitando se verían afectados por atender prioritariamente los proyectos calificados como urgentes. Con lo cual la agenda legislativa ordinaria se vería interferida por parte del presidente de la República de manera directa. En este sentido, los demás órganos del Estado se verían en desventaja al no contar con un mecanismo de urgencia para proyectos de su iniciativa, lo cual exacerbaría el presidencialismo y contribuiría a un desequilibrio de poderes.¹⁶⁸

En tal virtud, ha sido reconocido por la propia Corte que durante el trámite de los proyectos económicos urgentes el principio de deliberación democrática se vería disminuido y afectado al igual que el sistema de pesos y contrapesos previsto en la Constitución. Considerando lo anterior, se analizará si el dictamen 1-23-OP/23 vulnera el principio de deliberación democrática y el sistema de pesos y contrapesos.

¹⁶⁴ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen No. 1-24-RC/24”, párr. 71.

¹⁶⁵ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 58-11-IN/22 y acumulados”, parr. 72.

¹⁶⁶ *Ibid.*, párr. 70.

¹⁶⁷ *Ibid.*, párr. 71.

¹⁶⁸ *Ibid.*, párr. 72.

2.1. El dictamen 1-23-OP/23 ¿vulneró el principio de deliberación democrática?

En el dictamen 1-23-OP/23, la Corte Constitucional no tomó en cuenta el principio de deliberación democrática dentro de su análisis. Dentro de su dictamen solo analizó si la Asamblea poseía una excepción a la iniciativa exclusiva del presidente en materia tributaria para derogar o modificar un decreto ley que contenía tributos.

Al efecto, la Corte Constitucional debió considerar el principio de deliberación democrática dentro de su dictamen. Esto porque, al existir tiempos tan cortos para el debate de un proyecto económico urgente, el proyecto puede que no se apruebe, se modifique o se niegue por la Asamblea dentro del plazo previsto por la complejidad existente en temas tributarios, lo cual menoscabaría este principio. Por lo tanto, si bien el proyecto económico urgente debe entrar en vigencia como decreto ley de manera inmediata para afrontar la situación emergente conforme a lo previsto en la Constitución, la Corte no podía dejar de lado que la Asamblea tenía y tiene la facultad de modificar o derogar el decreto ley mediante el trámite ordinario en cualquier tiempo, con el fin de garantizar el principio de deliberación democrática por las siguientes razones.

La propia Corte Constitucional ha reconocido que el principio de deliberación democrática se ve disminuido y afectado al momento en que se tramitan los proyectos de ley económicos urgentes. Si bien la Corte justifica la existencia de esta afectación bajo la premisa de que la propia Constitución así lo ha dispuesto en su texto, paradójicamente, la misma Corte ha reconocido que continúa existiendo una fuerte limitación a este principio durante la tramitación de esta clase de proyectos de ley al existir pocas posibilidades de discusión y participación de los legisladores y ciudadanos.¹⁶⁹

Lo cual claramente va en contra del principio de deliberación democrática previsto en la Constitución; ya que dicho principio, como se revisó en la doctrina previamente, consiste en que siempre debe maximizarse las posibilidades de deliberación, más aún si estos proyectos de ley regulan derechos y afectan la esfera de libertad de los ciudadanos en materia tributaria.

Además, la deliberación democrática busca garantizar que todos los interesados en las áreas que podrían verse afectadas por alguna modificación tributaria puedan participar y dar su opinión o exponer errores respecto a los tributos que se quieren

¹⁶⁹ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen No. 1-24-RC/24”, párr. 71 y “Sentencia No. 58-11-IN/22 y acumulados”, parr. 72.

imponer o modificar. Esto puede incluso permitir que los legisladores detecten posibles ilegalidades o inconstitucionalidades en los proyectos que tramitan y puedan tomar una decisión lo más imparcial posible para evitar que se afecte a los ciudadanos o se beneficie a un grupo en detrimento de otro.

Asimismo, la Corte Constitucional ha establecido en la jurisprudencia analizada dentro el capítulo segundo del presente trabajo, que uno de los principios que son base de la democracia es la deliberación, que permite que la ciudadanía discuta ampliamente la toma de decisiones que afecten el ejercicio de sus derechos. En este sentido, la Corte claramente reconoció que bajo la democracia deliberativa el valor de una ley no radica solamente en la autoridad formal que se le otorga al legislador por parte de la Constitución, sino que su valor depende también de que esta sea producto de una verdadera confrontación de ideas en las que deben participar todos los posibles interesados.

Lo anterior, no podría garantizarse del todo en la discusión de los proyectos económicos urgentes por el tiempo tan corto que existe. Por lo tanto, la Corte debió considerar y garantizar estos elementos del principio de deliberación democrática en lugar de solamente determinar que la afectación y limitación a este principio se justifica porque la Constitución ha establecido que es una obligación del Legislativo pronunciarse respecto al proyecto económico urgente en el plazo de 30 días so pena de que el presidente emita un decreto ley, lo que carece de un análisis profundo respecto a este principio.

En esta línea, la Corte también ha establecido que la deliberación democrática “implica la maximización de las oportunidades de la participación de la ciudadanía a través de sus representantes o de forma directa”.¹⁷⁰ Esto aún más si el proyecto de ley que se discute se encuentra cobijado por la reserva de ley con la cual se busca garantizar que la regulación y las limitaciones a las esferas de libertad de los ciudadanos sean adoptadas por el legislador en conjunto con la ciudadanía mediante la deliberación pública. Para ello, las oportunidades de participación debieron garantizarse por parte de la Corte al momento en que se expidió decreto ley tributario por una falta de pronunciamiento del Legislativo del proyecto económico urgente.

En adición, la Corte debió tomar en cuenta que la participación ciudadana debe regularse con el fin de garantizar que la mayoría de los ciudadanos puedan participar de manera eficiente, conforme a lo expresado por Pulido en el capítulo segundo del presente

¹⁷⁰ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 11-16-CN/19”, párr. 25.

trabajo. Lo cual permitiría formalizar las condiciones ideales de razonamiento y deliberación pública para que la toma de decisiones públicas se vea garantizada por el principio de deliberación democrática. Aquello, debió considerarse aún más en el caso de que exista un decreto ley el cual fue expedido sin que para ello se hubiera garantizado la participación de los ciudadanos interesados.

Con base en lo anterior, si la Corte hubiera considerado el principio de deliberación democrática en su análisis, hubiera podido apreciar que la facultad que posee el Legislativo para modificar o derogar decretos leyes tiene como fin que la Asamblea, en caso de considerar que los efectos del decreto ley hayan causado en la práctica resultados adversos al interés nacional, pueda tramitar un proyecto de ley bajo el trámite ordinario para decidir su reforma o derogatoria. Con dicho trámite ordinario de aprobación de leyes la Asamblea podría garantizar el tiempo suficiente para poder debatir y permitir una deliberación democrática más amplia con miembros de la sociedad que por cuestiones de tiempo y complejidad del proyecto no hubieran logrado participar y realizar una verdadera confrontación de ideas antes de que el plazo hubiera concluido.

De esta manera, se garantizaría que la aplicación del principio de deliberación democrática, el cual pudo verse disminuido durante el debate del proyecto de ley económico urgente, pueda verse de cierta forma compensado o subsanado con un posterior debate que busque modificar o derogar el decreto ley, bajo el trámite ordinario de aprobación de leyes que establece plazos más amplios para la deliberación democrática.¹⁷¹ Con ello se compensaría el déficit de deliberación democrática que posee un decreto ley al ser expedido.

Lo último ha sido considerado por el voto salvado del juez Herrería, en el dictamen 1-23-OP/23, quien expresó que el fin del artículo 140 de la Constitución es que la Asamblea Nacional “con posterioridad a la publicación del decreto-ley, pueda efectuar un análisis reflexivo, crítico y pormenorizado de éste sin la premura del trámite de los proyectos urgentes en materia económica y sin la consecuencia del plazo fatal”.¹⁷²

Lo cual también fue secundado por parte del voto salvado en conjunto de los jueces Cárdenas, Escudero y Lozada quienes establecieron que la capacidad de la Asamblea de derogar o reformar decretos leyes tiene como finalidad “compensar el déficit

¹⁷¹ Ver Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, Registro Oficial 642, Suplemento, 27 de julio de 2009, arts. 58 y 61.

¹⁷² Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen No. 1-23-OP/23 Voto Salvado Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet”, en *Caso No. 1-23-OP*, 25 de enero de 2023, párr. 18.

de deliberación democrática propio del régimen de los decretos-leyes”. Esto, por cuanto la tramitación rápida de los proyectos económicos urgentes “prioriza la adopción de medidas urgentes y sacrifica el debate democrático previsto de manera general, para los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional”.¹⁷³

2.2. El dictamen 1-23-OP/23 ¿vulneró el sistema de pesos y contrapesos?

Existen elementos del sistema de pesos y contrapesos que la Corte Constitucional no ha considerado al momento de emitir el dictamen 1-23-OP/23, como se explicará a continuación utilizando la doctrina y jurisprudencia analizada en el capítulo segundo del presente trabajo. Al efecto, la Corte ha determinado que la Constitución prevé una interrelación entre la Función Ejecutiva y Legislativa con el fin de que exista un control entre los órganos en el ejercicio de pesos y contrapesos conforme al Estado constitucional de derechos y justicia que es el Ecuador.¹⁷⁴

Esto con la finalidad de garantizar una independencia entre las funciones del Estado que limiten el ejercicio del poder y eviten la existencia de injerencias o un desequilibrio de los pesos y contrapesos, sin que esto signifique que las funciones estén aisladas entre sí. Esto porque las funciones deben actuar de manera coordinada en el ejercicio de sus competencias para la satisfacción de los derechos de las personas y mantener a la vez un equilibrio en el ejercicio del poder para evitar la concentración y el abuso del poder por parte de una de las funciones.

Lo último va en concordancia con lo expresado por Montesquieu y Locke, quienes coincidían que el poder concentrado en una sola persona o función del Estado podría llevar a un gobierno tiránico que cree leyes que puedan atentar contra las libertades y derechos de los ciudadanos. Es por ello que Gargarella expresó que debía existir una estrategia institucional de paz armada en donde cada poder o función del Estado tuviera los medios institucionales para evitar posibles intromisiones de los demás.¹⁷⁵

¹⁷³ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen No. 1-23-OP/23 Voto Salvado Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado”, en *Caso No. 1-23-OP*, 25 de enero de 2023, párr. 11.

¹⁷⁴ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen No. 4-20-RC/20”, en *Caso No. 4-20-RC*, 14 de octubre de 2020, párr. 19 y “Sentencia No. 122-22-JC/23”, en *Caso No. 122-22-JC*, 25 de octubre de 2023, párr. 27.

¹⁷⁵ Roberto Gargarella, “El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos”, 7.

Borja por su parte habló de la necesidad de que se establezcan límites a los poderes que eviten los abusos de autoridad mediante la fórmula *el poder detiene al poder*. De igual forma Jackisch determinó que la distribución de poderes tiene como fin evitar la acumulación excesiva del poder en uno de los poderes del Estado con el fin de preservar los derechos y libertad de la ciudadanía.

Por parte de Salgado, se reafirmó que entre los poderes debe haber una colaboración y que no actúen aisladamente, con el objetivo de alcanzar los fines del gobierno político. Es por ello que Salgado consideró que el sistema de pesos y contrapesos es una garantía objetiva de la democracia para evitar la acumulación del poder. Dicha garantía debe ser ejercida junto a la garantía de participación activa de los ciudadanos en la formación de leyes, la cual garantiza el sistema democrático, el principio de deliberación democrática y el control ciudadano sobre las funciones del Estado. Es por esta razón que el principio de deliberación democrática y el sistema de pesos y contrapesos van de la mano al ser ambas garantías objetivas de la democracia.

El Ecuador, conforme se analizó en el capítulo segundo, es un régimen presidencialista con ciertas características particulares. La característica principal es la necesidad de un equilibrio de poderes entre funciones del Estado y la necesidad de un sistema de pesos y contrapesos que eviten la interferencia por parte de una de las funciones del Estado en otras funciones con autonomía, específicamente evitar que el presidente interfiera en otras funciones, ya que en este sistema el presidente es fuerte pero no debe serlo a tal nivel que vulnere el sistema de pesos y contrapesos.

En este sentido, el sistema presidencialista del Ecuador prevé que el Legislativo tenga un contrapeso considerable frente a al catálogo extenso de facultades que tiene el presidente. Este contrapeso se traduce en mecanismos institucionales que evitan bloqueos específicamente por parte del Ejecutivo en la continuidad de los procesos políticos que se conocen como controles interórganos. Uno de estos controles son la capacidad del control Legislativo frente al gobierno cuando requiere rechazar una medida legislativa de interés del Ejecutivo o la negativa de medios económicos que solicite el presidente.

Aquello no ha sido considerado por la Corte en su dictamen 1-23-OP/23, al no realizar un análisis integral sobre este principio republicano al momento de interpretar la capacidad de la Asamblea de modificar o derogar decretos leyes. Esto se debe a que la Corte solamente interpretó que el último inciso del artículo 140 de la Constitución se refiere a la facultad general de la Asamblea de modificar o derogar leyes y que el Ejecutivo mantiene su iniciativa exclusiva para proponer leyes en materia tributaria.

En este sentido, la Corte determinó que, si el Legislativo tendría la facultad derogar o modificar decretos leyes, se le estaría restando la efectividad al mecanismo constitucional de los proyectos económicos urgentes y, en consecuencia, se le restaría al presidente la capacidad de afrontar cualquier emergencia imprevista y la rectoría que posee sobre la política fiscal, lo cual pondría en riesgo la estabilidad económica. En esta línea, la Corte determinó que es obligación de la Asamblea Nacional aprobar, negar o modificar un proyecto económico urgente.

Como se puede apreciar, la Corte ha permitido que el Ejecutivo acumule excesivamente poder al darle la iniciativa exclusiva para derogar o modificar su propio decreto ley, que fue el resultado de una falta de pronunciamiento por parte de la Asamblea sobre su proyecto económico urgente dentro del plazo previsto por la Constitución. Lo cual ha llevado a un desequilibrio en las funciones del Estado, al evitar que el Legislativo actúe como contrapeso natural frente a posibles abusos por parte del Ejecutivo al momento de remitir esta clase de proyectos de ley y cuando estos terminen promulgándose como decretos leyes. Esto porque el Ejecutivo podría remitir proyectos de ley urgentes en materia económica que podrían dificultar los consensos entre los legisladores en un tiempo tan corto para debate, al tratarse de proyectos que por lo general tratan de temas tributarios extensos, complejos y muy técnicos.

Además, el Ejecutivo también podría abusar de esta facultad al declarar un estado de excepción, el cual le permitiría remitir al Legislativo varios proyectos urgentes al mismo tiempo. Lo cual complicaría aún más los consensos por parte de la legislatura y la participación de los ciudadanos, por la imposibilidad de pronunciarse en plazos tan cortos sobre varios proyectos económicos urgentes al mismo tiempo.

Cabe señalar, que incluso en el caso de que la Asamblea deliberadamente omitiera su obligación constitucional de pronunciarse respecto al proyecto económico urgente en el plazo de 30 días, ya sea por razones políticas o por cualquier otra razón, esto no debería restringir la facultad del Legislativo de modificar o derogar un decreto ley. Esto porque, aunque la falta de pronunciamiento tenga como origen una omisión deliberada por parte del Legislativo, la misma no puede traer como consecuencia que el decreto ley que se expida vulnere derechos de los ciudadanos, en caso de que la ley adolezca de vicios legales o constitucionales, o por el hecho de que el decreto ley ya no fuera conveniente por el paso del tiempo o frente a situaciones no previstas. Para ello, el Legislativo debe contar con esta facultad que la misma Constitución le otorga para actuar como un contrapeso del Ejecutivo en caso de que el decreto ley afecte a los ciudadanos.

En esta línea, considerando que el Ecuador está bajo el sistema presidencialista, una de las formas que prevé este sistema para que el poder se detenga a sí mismo y se evite la acumulación del poder en el Ejecutivo es el sistema de pesos y contrapesos. Dicho sistema permite que el Legislativo asuma responsabilidad de ser un contrapeso frente al Ejecutivo y su catálogo extenso de facultades establecido por la propia Constitución. Para ello, el Legislativo tiene reconocido como mecanismo institucional y control interórgano la capacidad de derogar o modificar un decreto ley tributario en cualquier tiempo, con el fin de rechazar o modificar una ley de interés del Ejecutivo en la cual este requiera a la Asamblea la aprobación de medios económicos como lo pueden ser las medidas impositivas que pueden afectar los derechos o la capacidad contributiva de los ciudadanos por su inconveniencia o vicios.

Conforme a este análisis se puede apreciar que el dictamen 1-23-OP/23 vulneró el sistema de pesos y contrapesos al anular el control posterior del Legislativo sobre los decretos leyes. Lo cual terminó acumulando más poder al Ejecutivo al prohibir a la Asamblea la modificación o derogatoria de los decretos leyes tributarios en cualquier tiempo a través de la iniciativa propia del Legislativo. Lo cual imposibilitaría a la Asamblea la utilización de mecanismos de control respecto a estos decretos leyes que pudieran impactar de manera negativa a los ciudadanos con el paso del tiempo o incluso corregir vicios de legalidad y constitucionalidad a través de su propia iniciativa como parte de su labor de contrapeso y control de la Función Ejecutiva.

Cabe recordar que, al inicio del capítulo tercero, la Corte en el dictamen 1-24-RC/24 reconoció que existen fuertes limitaciones en la tramitación de los proyectos económicos urgentes al existir menores posibilidades de discusión y participación de los legisladores y ciudadanos.¹⁷⁶ Por eso, frente a la propuesta de reforma constitucional que buscaba habilitar el trámite de los proyectos económicos urgentes para todo tipo de materias fue negada por la Corte. En dicha ocasión la Magistratura tuvo una interpretación más restrictiva que en el dictamen 1-23-OP/23 al determinar que dicha propuesta aumentaría el régimen presidencialista y generaría una afectación al sistema de pesos y contrapesos de la Constitución.

Sin embargo, los jueces al emitir el dictamen 1-23-OP/23, en su momento, actuaron de una manera más laxa que causó una intensificación del régimen presidencialista. Esto porque se despojó a la Asamblea de su mecanismo constitucional

¹⁷⁶ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen No. 1-24-RC/24”, párr. 71.

que utilizaba como contrapeso natural frente a posibles abusos del Ejecutivo en sus proyectos económicos urgentes que se convierten en decretos leyes tributarios que podrían afectar derechos de los ciudadanos. Por lo que, en adelante, para que el Legislativo pueda modificar o derogar el decreto ley, debería esperar que el Ejecutivo decida derogar o modificar su propia ley, lo cual le da más poder de decisión al Ejecutivo en detrimento del Legislativo. Lo dicho, conforme a la doctrina y a la jurisprudencia de la Corte, intensificaría el sistema presidencialista y concentraría el poder en la Función Ejecutiva en demasía, lo cual conllevaría totalmente a una afectación del sistema de pesos y contrapesos previsto en la Constitución.

Asimismo, el dictamen 1-23-OP/23 también permitió un desequilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, al no haber garantizado los principios de reserva de ley ni el de autoimposición; los cuales son mecanismos constitucionales de control interórganos que la Asamblea utiliza para actuar como un contrapeso del Ejecutivo frente a decretos leyes tributarios como será explicado a continuación.

En cuanto a la reserva de ley, esta se ve afectada porque a pesar de que la Constitución establece claramente que las leyes que regulan materia tributaria necesitan ser regulados mediante una ley *aprobada* por la Asamblea Nacional, la Corte no le permite al Legislativo pronunciarse de manera posterior respecto a los proyectos de ley urgentes de tipo tributarios que entraron en vigencia a través de un decreto ley sin el pronunciamiento de la Asamblea. Lo cual conllevaría a una falta de control por parte de la Asamblea a los decretos leyes que emite el presidente, ya que la Asamblea se vería imposibilitada de ejercer su función de sancionar proyectos de ley que contengan tributos, lo cual vulnera además el principio de autoimposición, ligado al de reserva de ley.

En cuanto al principio de autoimposición, es necesario recordar que este principio se basa en el lema clásico de *no hay impuestos sin representación*, que tiene como fin garantizar que los impuestos sean aprobados por los propios ciudadanos a través de sus representantes en el Legislativo. Esto con el fin último de evitar intromisiones arbitrarias en la esfera de las libertades y derechos de los ciudadanos e impedir que el Ejecutivo sea el único quien tome la decisión que democráticamente les corresponde a los legisladores como representantes de los ciudadanos. Además, este principio busca evitar que la esfera de libertad de los ciudadanos se vea afectada por parte de actos Legislativos que puedan viciar la creación o modificación de tributos o que los tributos creados a través de una ley viciada afecten sus derechos y libertades al ser aplicada.

Por tanto, nace la necesidad de que las normas tributarias deban ser debatidas y aprobadas por el órgano Legislativo, para que este garantice los derechos de los ciudadanos y evite arbitrariedades. Estas leyes no deben ser aprobadas en corto tiempo y sin un análisis profundo, ya que es necesario que se emitan considerando los principios tributarios y constitucionales, lo cual se consigue con el principio de autoimposición. Además, la aplicación de dicho principio permite que los ciudadanos puedan participar en la elaboración de una ley que les impondría a ellos obligaciones tributarias, lo cual coadyuvaría a evitar en lo posible que la ley tributaria vulnera derechos y/o la Constitución.

Considerando lo anterior, los proyectos de ley económicos urgentes vulneran el principio de autoimposición al no garantizarse un debate a profundidad y con participación de la ciudadanía debido a los tiempos tan cortos para el debate de esta. Ahora, no es menos cierto que la Constitución permite la tramitación de una ley de urgencia económica en plazos cortos, con el fin de afrontar situaciones urgentes que no pueden esperar ser atendidas mediante el trámite ordinario de leyes. Sin embargo, esto no puede significar un debilitamiento del sistema de pesos y contrapesos que prevé la misma Constitución, como ocurrió en la interpretación que se realizó en el dictamen 1-23-OP/23.

En adición, si bien puede argumentarse que existe el control constitucional posterior¹⁷⁷ de los decretos leyes que puede ser conocido por parte de la Corte Constitucional a petición de parte, este control constitucional no puede reemplazar al control que realiza la Asamblea. Esto porque el control constitucional se limita a analizar posibles incompatibilidades de forma y/o fondo que pudiere tener del decreto ley con la Constitución, en donde no toda inconveniencia o abuso que se encuentre en el decreto ley puede ser inconstitucional.

Mientras que el control que realiza la Asamblea es uno de conveniencia que puede ser técnica y/o política con el fin de garantizar las libertades de los contribuyentes, lo cual a través del control de constitucionalidad no se podría decidir. Esto porque la Corte Constitucional solo se limita a encontrar incompatibilidades con la Constitución independientemente de la conveniencia de la propuesta o abusos que no necesariamente pueden llegar a ser inconstitucionales. Asimismo, la Corte carece de la legitimación democrática para ser la representante de los ciudadanos como si lo son los asambleístas.

¹⁷⁷ Ver Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, 20 de octubre de 2008, art. 436 núm. 2.

En este sentido, la Asamblea tiene la obligación legal de pronunciarse sobre tributos ya que son los representantes de los ciudadanos a quienes se les va a imponer esta resolución y quienes deben garantizar la deliberación democrática y el principio de autoimposición. Por tanto, es necesario que el Legislativo mantenga su capacidad de contrapesos y control del Ejecutivo al ser ellos quienes están llamados a ejercer un control interórgano del decreto ley emitido bajo la facultad del Ejecutivo. Ello porque el Legislativo es quien tiene los medios constitucionales para garantizar, la deliberación democrática, la reserva de ley y el principio de autoimposición.

En conclusión, se puede observar que la Corte Constitucional mediante su dictamen ha vulnerado el sistema de pesos y contrapesos al haber permitido una mayor concentración de poder por parte del Ejecutivo en detrimento de la Función Legislativa. Esto porque desde la emisión del dictamen 1-23-OP/23, se determinó que el Ejecutivo es quien tiene únicamente la iniciativa para derogar o modificar su decreto ley tributario. Lo cual termina privando al Legislativo de su función natural de legislar y ejercer un control de los impuestos que se encuentran vigentes en un decreto ley, de conformidad a los principios de autoimposición y reserva de ley y lo establecido en la sentencia 10-12-SIN-CC, referida anteriormente, la cual determinó que el Legislativo es quien tiene como función propia la de legislar en materia tributaria.

Por ello, la Corte debió considerar que la facultad del Legislativo para derogar o modificar decretos leyes tributarios, tenía como fin garantizar el pronunciamiento del Legislativo respecto de un decreto ley que entró en vigencia sin su venia, como parte de su función de contrapeso y control de los actos que realiza el Ejecutivo dentro del sistema presidencialista ecuatoriano.

Lo cual permitiría garantizar la función de la Asamblea de legislar proyectos de ley en materia tributaria conforme a los principios de reserva de ley y de autoimposición, siendo ambos necesarios para garantizar que los ciudadanos puedan pronunciarse directamente o a través de los legisladores sobre una ley tributaria que les impondría obligaciones e incluso podría afectar sus derechos en caso de que la redacción del decreto ley tributario adoleciera de inconveniencias, abusos, ilegalidades o inconstitucionalidades.

3. Mecanismos de interpretación constitucional aplicables al caso

Una vez se ha demostrado que el dictamen 1-23-OP/23 no consideró el principio de deliberación democrática y el sistema de pesos y contrapesos, corresponde que dentro de la presente investigación se analice como debería interpretarse el último inciso del artículo 140 de la Constitución. Esto a la luz de todo lo analizado tanto en doctrina, jurisprudencia y normas constitucionales que fueron referidas a lo largo del presente trabajo. Para ello, es necesario analizar los métodos de interpretación constitucional aplicables al caso conforme al ordenamiento jurídico ecuatoriano.

El artículo 427 de la Constitución establece que las “normas constitucionales se interpretarán al tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de interpretación constitucional”.¹⁷⁸

Por su parte, la Corte Constitucional ha expresado que no es un problema jurídico el cómo se debe interpretar la Constitución, sino que es claro que debe interpretarse al tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad y solo entrar a los métodos de interpretación en caso de duda.¹⁷⁹

La Corte también ha expresado que el

método de interpretación jurídica constitucional le permite al juez una mayor comprensión sobre el significado y función de un determinado texto normativo. Las normas jurídicas son medios con los cuales se busca la realización de los fines, principios y políticas públicas que permiten resolver los problemas sociales. En tal virtud, no hay norma que se pueda interpretar sin su fin o función.¹⁸⁰

Asimismo, la Corte ha expresado que el método de interpretación literal se complementa de manera directa con el método sistemático. Esto porque la Constitución es

un todo orgánico y, en consecuencia, sus postulados no pueden ser interpretados de manera particular, de forma que todas las disposiciones contenidas en la Constitución deben guardar coherencia práctica con la finalidad exclusiva de maximizar la eficacia de todos sus mandatos sin distorsionar su contenido, preservando de esta manera el carácter normativo y la aplicación directa e inmediata del texto constitucional.¹⁸¹

¹⁷⁸ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, 20 de octubre de 2008, art. 427.

¹⁷⁹ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 007-13-SIN-CC”, en *Caso No. 0034-13-IN*, 25 de abril de 2013, 13.

¹⁸⁰ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 012-12-SIN-CC”, en *Caso No. 0066-09-IN*, 19 de abril de 2012, 12.

¹⁸¹ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia Interpretativa 002-10-SIC-CC”, en *Caso No. 0020-09-IC*, 9 de septiembre de 2010, 9.

Siguiendo esta línea, la Corte ha establecido que es muy importante que la Constitución sea coherente y armónica, porque la interpretación sistemática “exige compatibilizar cada uno de los preceptos constitucionales, atendiendo a su finalidad, de forma que un precepto sea armónico y concordante con todos los demás”.¹⁸²

Respecto a los métodos de interpretación constitucional, la Corte ha determinado que tradicionalmente se han utilizado el método literal que funciona con el uso general del lenguaje o poniendo la norma que se quiere interpretar con el contexto de toda la norma jurídica en donde se encuentra. De ahí existe el método sistemático, el cual puede utilizarse cuando en el método literal existen varias interpretaciones posibles, en donde se utiliza de preferencia la interpretación que tenga “concordancia objetiva del sistema jurídico en su conjunto”.¹⁸³

En caso de que estos dos métodos anteriores no dieran una solución satisfactoria, se puede acudir al método teleológico en donde se analiza los fines y propósitos del legislador, ya sea este ordinario o constituyente. Además, existe el método histórico el cual considera la situación histórica de la norma que se busca interpretar y determinar los antecedentes de la norma.¹⁸⁴

Ahora bien, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece varios métodos de interpretación constitucional de normas jurídicas, cuando en ellas no hay contradicción sino duda en su aplicación. En primer lugar, el método evolutivo el cual consiste en que las normas se entenderán a partir de las “cambiantes situaciones que ellas regulan, con el objeto de no hacerlas inoperantes o ineficientes o de tornarlas contrarias a otras reglas o principios constitucionales”.¹⁸⁵

En segundo lugar, existe el método de interpretación sistemática, en el cual las normas se deberán entender a partir “del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía”.¹⁸⁶ En tercer lugar, existe el método teleológico el cual consiste en que las normas jurídicas interpretadas deberán ser entendidas “a partir de los fines que persigue el texto normativo”.¹⁸⁷

¹⁸² *Ibíd.*, 10.

¹⁸³ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia Interpretativa 002-08-SI-CC”, en *Caso No. 0005-08-IC y 0009-08-IC*, 10 de diciembre de 2008, 6.

¹⁸⁴ *Ibíd.*

¹⁸⁵ Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, art. 3 num. 4.

¹⁸⁶ *Ibíd.*, art. 3, num. 5.

¹⁸⁷ *Ibíd.* art. 3, num. 6.

Por último, entre las interpretaciones relevantes que prevé la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se encuentra el método de interpretación literal, que consiste en atender el tenor literal de la norma cuando el sentido es claro. No obstante, para obtener un resultado justo en el momento de interpretar la norma, se podrán utilizar otros métodos de interpretación.¹⁸⁸

En cuanto a la forma de interpretación de la Constitución, de acuerdo a la doctrina, Guastini considera que en el caso de las constituciones “otorgadas [...]”, que son aquellas que nacen de una asamblea constituyente, deben interpretarse “investigando la intención [...]” del legislador que en la asamblea constituyente dio como origen a la carta magna.¹⁸⁹ Además, la Constitución debe interpretarse de una manera liberal, es decir, esta interpretación debe hacerse de modo en que el poder estatal y sus atribuciones se vean limitados y los derechos de libertad se vean extendidos tanto como sea posible.¹⁹⁰

Por su parte, Pérez señala cuatro reglas que se pueden utilizar para la interpretación constitucional, con base a los que formuló Savigny en el pasado. En cuanto a la primera regla se encuentra la interpretación gramatical que se basa en el texto de la norma en su sentido literal y “en el sentido que tienen las palabras utilizadas por el legislador”. La segunda regla es sobre la interpretación sistemática, la cual consiste en encontrar una conexión entre el precepto constitucional que se busca interpretar con el resto de las normas en donde se encuentra inserto este precepto. La tercera regla es la interpretación teleológica, la cual busca la finalidad que perseguía la norma que se quiere interpretar.¹⁹¹

Por último, la interpretación histórica toma en “consideración el origen de la norma, es decir, el proceso a través del cual ha sido producida”.¹⁹² Sin embargo, esta última forma de interpretación no es válida por sí sola para fundamentar una interpretación, sino que esta puede ser solo complementaria con las otras cuatro formas de interpretación. Esto porque la interpretación en sí es de normas “desvinculadas de la motivación o intención política del legislador al dictarla”. El método histórico es en sí el método de interpretación en donde la norma esta más contaminada por la política, por ello solo es complementaria.¹⁹³

¹⁸⁸ *Ibid.*, art. 3, num. 7.

¹⁸⁹ Riccardo Guastini, *La Interpretación de las Normas Jurídicas*, trad. Miguel Carbonell (Quito: Cevallos Editora Jurídica, 2015), 83.

¹⁹⁰ *Ibid.*, 84.

¹⁹¹ Javier Pérez, *Curso de Derecho Constitucional*, 122.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ *Ibid.*, 123.

En cuanto al resto de reglas de interpretación, Pérez menciona que estos no tienen por qué producir resultados interpretativos distintos, aunque en ciertas ocasiones si puede ocurrir aquello. Sin embargo, la interpretación más segura es “aquella en la que las cuatro reglas condicen al mismo resultado”. A pesar de ello, puede suceder frecuentemente que las reglas no coincidan en sus resultados y se deba optar por una de las interpretaciones ya sea la gramatical, sistemática o teleológica ya que estas tres de forma conjunta o solitaria pueden ser válidas para fundamentar una interpretación, a excepción de la histórica como se mencionó en el anterior párrafo.¹⁹⁴

En adición, Pérez menciona la existencia de principios de interpretación de la Constitución que permiten con más seguridad obtener una argumentación lo más racional posible en este tipo de interpretación. El primer principio es el de unidad de la Constitución, el cual consiste en que la interpretación siempre debe estar orientada a “preservar la unidad de la Constitución como punto de partida de todo el ordenamiento jurídico”.¹⁹⁵

El segundo principio es el de concordancia práctica, con el cual se busca optimizar la interpretación “de normas constitucionales entre las que pueda darse una relación de tensión en la práctica”. En ese sentido, se debe interpretar la Constitución de forma que no se produzca un sacrificio de una norma o valor constitucional en detrimento de otra norma o valor constitucional. El tercer principio es el de corrección funcional, el cual trata de no “desvirtuar la distribución de funciones y el equilibrio de poderes del Estado diseñado por la Constitución”.¹⁹⁶

En el caso del cuarto principio es el de la función integradora, en donde la Constitución debe actuar como instrumento de agregación y no de desagregación política de la comunidad. Por último, el quinto principio es el de la fuerza normativa de la Constitución. Dicho principio consiste en que a pesar de que la Constitución sea en cierto grado flexible, no se puede acabar destruyendo su fuerza normativa por la vía de la interpretación, ya que la Constitución debe siempre continuar siendo un límite a las arbitrariedades. Con estos principios, Pérez asegura que la interpretación constitucional tiene en sí misma sus límites. Por ello, no se puede desnaturalizar “el texto constitucional por la vía de la interpretación”.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Ibid., 128.

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Ibid.

Como se puede observar, tanto la doctrina analizada como la jurisprudencia de la Corte Constitucional reconocen que existen métodos de interpretación para solucionar dudas o vacíos en las normas constitucionales que ocurrieran durante su interpretación. En el caso ecuatoriano, la Constitución establece que las normas constitucionales deben siempre interpretarse en su tenor literal, pero a su vez en el sentido que se ajuste más a la integralidad de la Constitución y respete la plena vigencia de los derechos y la voluntad del Constituyente.

Además, no hay norma que no se pueda interpretar sin ver su verdadero fin para resolver problemas sociales, caso contrario el juez no podría tener una mayor comprensión de la norma que está interpretando. En este sentido, las normas constitucionales deben ser interpretadas de un todo orgánico con la integralidad de la Constitución y no pueden ser interpretados de manera aislada. Esto porque todas las normas constitucionales deben tener coherencia práctica con el fin de maximizar la eficacia de todas las disposiciones contenidas sin que se vean distorsionadas por una interpretación aislada.

Es por esta razón que conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha establecido que es muy importante que la Constitución sea coherente y armónica. Esta necesidad se debe a que la interpretación sistemática, que exige la propia Constitución al momento de interpretar las normas constitucionales, obliga que se compatibilice cada uno de los preceptos constitucionales, atendiendo a su finalidad individual, de forma que un precepto sea armónico y concordante con todos los demás artículos de la Constitución y se evite que una interpretación aislada deje inoperante otra norma de la norma suprema.

4. ¿De qué forma se debería interpretar el artículo 140 de la Constitución?

Una vez se ha determinado que la Corte Constitucional en su dictamen 1-23-OP/23 ha vulnerado el principio de deliberación democrática y el sistema de pesos y contrapesos, corresponde establecer de qué forma se debería interpretar el artículo 140 de la Constitución, de conformidad al principio de deliberación democrática, el sistema de pesos y contrapesos, la doctrina y la jurisprudencia analizada anteriormente, con el fin de encontrar una tercera vía. Para ello es necesario considerar primero los parámetros que se mencionaron en el subcapítulo 3 del presente capítulo.

En el artículo 427 de la Constitución se establece que las normas constitucionales se deben interpretar al tenor literal que más se ajuste a la totalidad de la propia carta

magna en su integralidad y en “caso de duda la norma que se quiere interpretar deberá interpretarse en el sentido que más favorezca la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo a los principios generales de interpretación constitucional”.¹⁹⁸ Los métodos generales de interpretación constitucional se encuentran en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, siendo estos los métodos evolutivo, sistemático, teleológico y literal que se utilizan cuando existe duda en la aplicación de una norma constitucional.

Conforme a estos parámetros constitucionales y legales, debemos primero analizar el inciso último del artículo 140 de la Constitución, norma sobre la cual pesa la duda al momento de aplicarla, que establece 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.¹⁹⁹

Al existir duda sobre si la Asamblea puede por iniciativa propia derogar cualquier tipo de decreto ley, incluso de tipo tributario, por iniciativa propia bajo el trámite ordinario o no, es necesario interpretar la literalidad de esta norma respecto al resto de los artículos de la Constitución y en un sentido de que se favorezca la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente. Para ello primero se debe analizar qué tipo de métodos de interpretación constitucional establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se debería utilizar para la presente norma, ya que se trata de una duda al momento de aplicación de este artículo y no de una antinomia entre el inciso en mención con otra norma constitucional.

Respecto al método evolutivo, este no se podría utilizar para la norma en análisis, ya que esta norma no regula en sí situaciones que puedan ser cambiantes. Al contrario, la norma en cuestión solamente regula una competencia de una función del Estado y no regula directamente sobre una situación directa de derechos de los ciudadanos la cual puede cambiar con el paso del tiempo. Además, desde que se dictó la Constitución de 2008 no ha existido un cambio en la realidad social que exija hacer que evolucione su contenido. En consecuencia, este método de interpretación no podría solucionar la duda que existe sobre esta norma.

¹⁹⁸ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, 20 de octubre de 2008, art. 427.

¹⁹⁹ *Ibid.*, art. 140.

En cuanto al método de interpretación sistemático el mismo sí permite, de conformidad al artículo 427 de la Constitución, el interpretar la norma en cuestión con el contexto general de la carta magna para que exista coexistencia, correspondencia y armonía dentro del mismo cuerpo normativo. Asimismo, conforme a la jurisprudencia analizada en el subcapítulo anterior, la Corte ha establecido que, además del método sistemático, debe aplicarse el método literal para interpretar la norma en cuestión con el uso general del lenguaje o interpretándola con el contexto de toda la norma jurídica. En caso de que estos dos métodos no dieran una solución satisfactoria se debe acudir al método teleológico o histórico para obtener la solución.

Considerando lo anterior, es necesario interpretar la norma en cuestión primero bajo el método literal el cual, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, debe complementarse con el método sistemático porque la Constitución es un todo orgánico y los postulados no pueden interpretarse de manera aislada. Esto porque todas las disposiciones de la Constitución deben guardar coherencia práctica con la finalidad exclusiva de maximizar la eficacia de sus mandatos y no distorsionar su contenido.²⁰⁰

En este sentido al apreciar la norma en cuestión, se puede visualizar que de manera literal establece que la Asamblea Nacional en cualquier tiempo puede derogar o modificar un decreto ley bajo el trámite ordinario que establece la Constitución, lo cual nos daría a entender a *prima facie* que la Asamblea no tiene límites respecto a que tipo de decretos leyes puede derogar o modificar bajo su iniciativa. Para ello, se establece que este proceso se lo deberá realizar bajo el *trámite ordinario* de aprobación de leyes previsto en la Constitución. Sin embargo, en la norma suprema no existe en sí expresamente una sección que establezca el *trámite ordinario* para la aprobación de leyes, en consecuencia, no se podría interpretar bajo un uso general del lenguaje al no existir un lenguaje claro sobre cuál es el trámite ordinario.

Al no poderse interpretar literalmente la norma es necesario que complementariamente se pueda usar el método sistemático. Para ello debemos considerar el contexto normativo para que exista una coexistencia y armonía con todas las demás normas de la propia Constitución.

Para ello, una vez revisada la Constitución podemos apreciar que no existe un trámite legislativo denominado expresamente como ordinario, sin embargo, la sección tercera del capítulo segundo de la Constitución establece el procedimiento legislativo en

²⁰⁰ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia Interpretativa 002-10-SIC-CC”, 9.

general con varias disposiciones entre las que se establece entre lo más relevante: las materias que necesitan de ley, la diferencia entre leyes orgánicas y ordinarias, quienes poseen la iniciativa en proyectos de ley, la iniciativa exclusiva del presidente para presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, el requisito de que los proyectos de ley deben ser sometidos a dos debates, la facultad que tienen los ciudadanos para acudir al Legislativo para participar del trámite de aprobación de la ley y exponer sus argumentos, la sanción u objeciones que el presidente puede presentar respecto a una ley aprobada por el Legislativo y sobre los proyectos de ley de urgencia en materia económica.²⁰¹

Al efecto, esta sección abarca varios elementos respecto a las leyes que aprueba la Asamblea Nacional sin que haya una distinción sobre cuál es el trámite ordinario expresamente. Sin embargo, después de un análisis y tomando en consideración el contexto de esta sección podemos ver que, entre varias disposiciones que establecen la iniciativa y los tipos de ley, se encuentra en el artículo 140 establecido que el “trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos”.²⁰² En consecuencia, podemos observar que el trámite ordinario de la Constitución regula la iniciativa de la ley, la discusión y aprobación de la misma.

En cuanto a la presentación, después de la revisión de esta sección, se puede observar que, si bien no existe un trámite específico respecto a la presentación del proyecto de ley, hay elementos en los arts. 134, 135 y 136 de la Constitución que establecen de quien es la iniciativa para presentar proyectos de ley, que tipos de proyectos de ley pueden presentar quienes poseen la iniciativa y que los mismos deben referirse a una sola materia para ser tramitados. En el art. 135 por su parte se establece que solo el presidente puede presentar proyectos de ley que creen modifiquen o supriman impuestos. Por lo tanto, se entendería que este artículo forma parte de los requisitos para la presentación de un proyecto de ley y su respectiva tramitación.

A continuación, en el art. 137 de la Constitución se establece lo siguiente:

El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite.

²⁰¹ Ver Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, 20 de octubre de 2008, art. 132-40.

²⁰² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, 20 de octubre de 2008, art. 140.

Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos.

Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley, y se publicará en el Registro Oficial.²⁰³

Como se puede apreciar este es el único artículo de esta sección que establece el procedimiento de discusión y aprobación de la ley. Además, establece la posibilidad de que los ciudadanos interesados participen de la construcción de la ley ante el Legislativo y el cómo se promulga y pública la ley una vez aprobada, luego de la respectiva sanción u objeción por parte del presidente de la República.

Como se ha podido observar, bajo el método sistemático hasta el momento, se puede asegurar que el trámite ordinario para aprobación de leyes debe tener en cuenta que solo el presidente tiene iniciativa en materia tributaria y, por lo tanto, la Asamblea no podría presentar un proyecto de reforma o derogatoria sobre un decreto ley tributario. No obstante, quedaría aun en duda como aplicar el último inciso del artículo 140 de la Constitución, ya que este establece que la Asamblea en *cualquier tiempo* puede derogar o modificar el decreto ley sin que establezca excepción alguna al tipo de materia. Es más, la forma en como está redactado este artículo establece expresamente que la Asamblea Nacional puede por su propia voluntad de manera directa en *cualquier tiempo* realizar dicha modificación o derogatoria del decreto ley sin que establezca que necesita de la iniciativa del Ejecutivo en temas tributarios.

Considerando lo anterior, se puede decir que no existe una solución satisfactoria después de esta interpretación con los dos primeros métodos. Esto porque bajo los principios de interpretación de unidad de la Constitución, conforme a Pérez en el capítulo anterior del presente trabajo, no se puede encontrar en sí una unidad con toda la Constitución al dejarse de lado la capacidad de la Asamblea de derogar o modificar un decreto ley tributario en cualquier momento. Además, tampoco se estaría cumpliendo con el principio de concordancia práctica ya que se estaría sacrificando una norma constitucional en detrimento de otra al dejarse básicamente sin efecto la capacidad de la Asamblea de derogar o modificar decretos leyes en cualquier tiempo en beneficio de que se mantenga la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en leyes que regulen materia tributaria.

²⁰³ *Ibíd.*, art. 137.

Asimismo, se estaría incumpliendo el principio de corrección funcional, el cual trata de no desvirtuar la distribución de funciones y el equilibrio de funciones del Estado, ya que se estaría deformando la función del Legislativo de tener la iniciativa de ley para derogar o modificar decretos leyes en cualquier tiempo en favor de que el Ejecutivo sea el único que pueda tener esta iniciativa. Lo cual estaría afectando el equilibrio de las funciones del Estado al dejar al Legislativo sin capacidad de control posterior de un decreto ley tributario que se promulgó sin un pronunciamiento suyo, el cual establece la misma Constitución bajo la reserva de ley para esta clase de materias y en el art. 140.

En adición, se vería afectado el principio de fuerza normativa de la Constitución al destruir la fuerza normativa de la capacidad de la Asamblea de derogar o reformar en cualquier tiempo el decreto ley mediante una interpretación de la carta magna. Lo cual incluso impediría que este artículo pueda actuar como un límite para posibles arbitrariedades por parte del presidente de República al enviar al Legislativo proyectos económicos urgentes extensos y complejos con el fin de que no existan consensos dentro del Legislativo en un tiempo corto y que, de esta forma al expirar el plazo, el presidente pueda promulgar el decreto ley evadiendo el control por parte del Legislativo. Incluso esta evasión del trámite de aprobación del Legislativo podría ocurrir cuando el Ejecutivo bajo un estado de excepción, declarado por el mismo, envíe varios proyectos económicos urgentes extensos y complejos a la vez para que la Asamblea no tenga tiempo de pronunciarse y estos puedan ser promulgados como decretos leyes.

Por tanto, es necesario también tomar en cuenta integralmente que la Constitución prevé en los artículos 95 y 137 el principio de deliberación democrática. A partir del cual los ciudadanos tienen derecho a participar en la toma de decisiones públicas junto a sus representantes en donde exista una confrontación de ideas respecto a un proyecto de ley. Este principio, que es base del Estado democrático ecuatoriano, debe ser tomado en cuenta al momento de la deliberación de proyectos económicos urgentes a pesar del tiempo corto que se tiene para la tramitación.

En caso de que por la extensión o complejidad de un proyecto de ley no se pudiera haber garantizado la participación ciudadana de la mayoría de los interesados y/o una confrontación de ideas entre ciudadanos o representantes para la aprobación del proyecto de ley económico urgente y este hubiera sido promulgado como decreto ley, este debe verse compensado de alguna forma. Dicha forma debe garantizarse a través de la capacidad que tiene el Legislativo de derogar o modificar el decreto ley, a forma de un control posterior. Aquel control posterior es necesario ya que de esta forma se garantiza

el principio de deliberación democrática por parte del Legislativo, al tener más tiempo, bajo el trámite ordinario, para garantizar que cualquier iniciativa que busque la modificación o derogatoria de un decreto ley cuente con la suficiente participación y debate democrático para adoptar la decisión que más favorezca a los ciudadanos.

Además, debe considerarse el artículo 1 de la Constitución en el cual se establece el sistema republicano en el Ecuador.²⁰⁴ En dicho sistema se reconoce la independencia de funciones del Estado y el sistema de pesos y contrapesos,²⁰⁵ el cual es necesario que se considere dentro de la interpretación sistemática. Esto porque al tomar en cuenta el sistema de pesos y contrapesos, se evita realizar una interpretación que desequilibre este control mutuo que existe entre la Función Ejecutiva y Legislativa. En el presente caso, la facultad de la Asamblea para tener la iniciativa de modificar o derogar decretos leyes de todo tipo sirve como un control democrático **interórgano** posterior para evitar abusos que pudieren existir en un decreto ley que fue promulgado sin el pronunciamiento del Legislativo.

Cabe resaltar que dicha facultad de la Asamblea mantendría un equilibrio adecuado dentro de nuestro sistema presidencialista. Lo cual se debe a que el Ejecutivo aun mantendría su posibilidad de veto en caso de no considerar conveniente el proyecto de ley que modifique o derogue su decreto ley, ejerciendo de esta manera su calidad de colegislador y ejerciendo su rectoría en la política fiscal. Esto último, sin que el poder de decisión sobre la reforma o derogatoria de decretos leyes tributarios se acumule únicamente en el Ejecutivo, caso contrario, esto afectaría gravemente el sistema de pesos y contrapesos.

En consecuencia, no se podría interpretar que la Asamblea no tiene esta facultad respecto a decretos leyes tributarios por existir en el régimen ordinario la iniciativa exclusiva del presidente para proponer la modificación o derogatoria en materia tributaria, pues, asimismo se trata de una circunstancia excepcional la expedición de un decreto ley tributario. Al ser un tipo de ley que fue creada por fuera del régimen ordinario para afrontar situaciones económicas urgentes de manera excepcional, la modificación o derogación de esta no puede regirse bajo el mismo sistema que el ordinario, debido a sus particularidades.

Dichas particularidades son el hecho de que el decreto ley fue expedido sin necesidad de aplicar el principio de reserva de ley o el de autoimposición, los cuales son

²⁰⁴ *Ibíd.*, art. 1.

²⁰⁵ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen No. 1-24-RC/24”, párr. 67.

medios constitucionales y de contrapeso legislativo que tienen como fin garantizar un debate amplio con la participación de la ciudadanía interesada y que los legisladores actúen como representantes de la ciudadanía para garantizar la legitimidad y el respeto de los derechos de la ciudadanía con el control Legislativo de ley tributaria propuesta por el Ejecutivo.

Asimismo, el decreto ley que fue expedido sin considerar que sus efectos durante el paso del tiempo pueden no ser los esperados, para lo cual existe la iniciativa del Legislativo para modificar o derogar este decreto ley. Con ello se garantizaría el control de una ley tributaria que no contó con la aprobación por parte del Legislativo y que necesita ser regulada acorde a circunstancias no previstas por el Ejecutivo.

Caso contrario, podría existir una concentración excesiva del poder en la Función Ejecutiva en menoscabo de la Legislativa, lo cual crearía un desequilibrio en el sistema de pesos y contrapesos del sistema presidencialista, al anular el control de la Asamblea a la facultad del presidente para emitir decretos leyes tributarios con el fin de evitar abusos. Lo cual ocurriría porque la Función Ejecutiva sería la única competente para proponer la derogatoria de sus propios decretos leyes a pesar de que sobre estos decretos no hubo un pronunciamiento por parte del Legislativo, lo que podría llevar a abusos para evadir el control Legislativo de los proyectos económicos urgentes tributarios. Esto debido a que el Ejecutivo podría enviar proyectos extensos y complejos para evitar que el Legislativo se pronuncie dentro del plazo y no habría consecuencias respecto a ello, porque solo el Ejecutivo podría proponer una derogatoria o modificación de su propio decreto ley.

En adición, existiría una evasión por parte del Ejecutivo del control que el Legislativo ejerce en los proyectos de ley que gozan de reserva de ley como los tributarios y que necesitan un pronunciamiento a favor o en contra de los representantes de los ciudadanos. Caso contrario, se estaría afectando el principio de autoimposición que es el medio constitucional que posee la Asamblea para asegurar que los ciudadanos a través de sus representantes o directamente puedan pronunciarse respecto a la aprobación o modificación de tributos.

Asimismo, dentro del método de interpretación sistemático es necesario considerar el artículo 141 de la Constitución prevé que el Ejecutivo tiene exclusivamente la rectoría de las políticas públicas. Al considerar este artículo, podría argumentarse que la rectoría del Ejecutivo sobre la política fiscal se vería afectada si la Asamblea tendría la facultad de presentar un proyecto de ley por iniciativa propia que busque modificar o derogar un decreto ley tributario, ya que la Constitución establece en el artículo 135 que

el Ejecutivo es el único que tiene iniciativa respecto a esta clase de proyectos de ley con base en la mencionada rectoría.

Sin embargo, no se estaría afectando esta rectoría ya que el presidente de la República la ejerció al enviar un proyecto de ley urgente económico, mismo que se promulgó como decreto ley, por una falta de pronunciamiento del Legislativo que de ninguna manera constituyó en un pronunciamiento tácito en favor. En consecuencia, el control posterior que realiza el Legislativo, que se limita solamente a derogar o modificar el decreto de ley, tiene como fin ejecutar el control que no pudo efectuarse dentro del plazo otorgado respecto al en ese entonces proyecto económico urgente. Por lo tanto, no existiría una afectación a esta rectoría ya que el Legislativo solo se estaría pronunciando de manera posterior, bajo el principio de deliberación democrática, de autoimposición y la reserva de ley, sobre un proyecto que necesitaba tener su venia para ser aprobado o no.

A continuación, con el fin de encontrar un resultado más satisfactorio, se utilizará el método de interpretación teleológico para encontrar el fin de la norma el cual debe ajustarse a la intención del constituyente en lo posible. Para ello, será necesario verificar las actas del constituyente que fueron analizadas en el subcapítulo 3 del capítulo primero del presente trabajo. En el mismo, si bien los constituyentes no se refirieron de forma específica a la norma en cuestión, los mismos expresaron en los debates que el articulado de la Constitución de 2008 debía tener un equilibrio entre las Funciones Ejecutiva y Legislativa con el fin de evitar el hiperpresidencialismo.²⁰⁶ Además, buscaban que la Constitución le devolviera el carácter de controlador político que el Legislativo debía tener sobre el Ejecutivo como una forma de vigilancia y corresponsabilidad entre las mismas para evitar abusos.²⁰⁷

Por lo que, bajo esta interpretación, se puede concluir que el fin de que la Asamblea pueda tener la iniciativa para derogar o modificar cualquier clase de decreto ley tiene como fin asegurar un control y vigilancia a los proyectos del Ejecutivo con el fin de evitar abusos. Esto porque como se mencionó antes, al existir una falta de pronunciamiento del Legislativo sobre un proyecto económico urgente, aquello podría llevar a que un decreto ley tenga deficiencias e inclusive ilegalidades que afecten derechos de los ciudadanos. Lo que podría llegar a constituir en un abuso por parte del presidente para intentar evadir el control del Legislativo al enviar proyectos extensos y complejos

²⁰⁶ Ecuador Asamblea Constituyente, *Acta 072 Sumario: 30 de junio de 2008*, 84 y 191 y *Acta 083 Sumario: 12 de julio de 2008*, 163-4.

²⁰⁷ Ecuador Asamblea Constituyente, *Acta 072 Sumario: 30 de junio de 2008*, 85-6.

para evitar que los legisladores puedan llegar a acuerdos en tan corto plazo de debate, para que una vez concluido el plazo el presidente pueda promulgar el decreto ley sin un control del legislador o por parte de los ciudadanos durante el debate.

Por lo tanto, no se puede desatender que el objetivo de la facultad de la Asamblea para derogar o modificar en cualquier tiempo los decretos leyes por iniciativa propia, tiene como fin subsanar falencias en dichos decretos leyes que no pudieron tener un control por parte del Legislativo a tiempo. Incluso, esta oportunidad serviría para que bajo el trámite ordinario los legisladores tengan más tiempo para deliberar hasta alcanzar acuerdos y permitir que más ciudadanos que se sientan afectados puedan participar del debate, bajo el principio de deliberación democrática.

Ahora bien, con el fin de encontrar una solución aún más satisfactoria se utilizará el método histórico, el cual toma en consideración el origen de la norma, el proceso a través del cual fue producida la norma y la situación histórica de la norma que se quiere interpretar, conforme a sus antecedentes. Como se pudo apreciar en el subcapítulo 2 del capítulo primero, la norma ha tenido una evolución respecto a que función era la que emitía los proyectos económicos urgentes, pasando del legislador al Ejecutivo. Sin embargo, desde la Constitución de 1979 hasta la de 1998 se estableció una forma equilibrada para la emisión de estos decretos leyes. Para ello se dispuso, que estos se mantendrían vigentes hasta que el Congreso los derogue bajo un trámite ordinario de aprobación de leyes que se encontraba determinado expresamente en estas constituciones y establecía como se tramitaban las leyes, sin que se encuentre excepción alguna respecto a la iniciativa del proyecto que derogue o modifique el decreto ley.

Dicha excepción, aparentemente, se encuentra desde la Constitución de 2008 al eliminar la sección de trámite ordinario y establecer una sección más general donde existe la facultad exclusiva del presidente para presentar proyectos de ley tributarios. A pesar de ello, la evolución de esta figura antes de la Constitución de 2008 buscaba que el Legislativo pueda efectuar un control del decreto ley de manera posterior, bajo un trámite ordinario que no le impedía tener la iniciativa para modificar o derogar el decreto ley.

Esto considerando aún más que la mala experiencia en las constituciones de 1945, 1946 y 1961 que permitían al presidente expedir decretos leyes sin mucho control por parte del Legislativo, llevaría a un abuso de esta figura conforme a lo expuesto por Roldós. Lo que tuvo como consecuencia que esta facultad se eliminara por completo desde la Constitución de 1967 y volviera desde las reformas de la Constitución de 1979

con cambios a través de los cuales se aseguró un control Legislativo posterior a la promulgación de los decretos leyes con el fin de evitar abusos.

En consecuencia, conforme a la interpretación histórica, debe tomarse en cuenta que desde constituciones anteriores se buscaba un equilibrio en el control de estos decretos leyes. Por ello, el trámite que debía seguir el Legislativo para derogar o modificar el decreto ley no tenía impedimentos a la iniciativa del Legislativo. Por lo tanto, al buscarse históricamente un equilibrio y control entre la Función Ejecutiva y Legislativa se puede concluir que, conforme al contexto histórico, el inciso último del artículo 140 de la Constitución debe interpretarse en el sentido de que no hay un impedimento al Legislativo cuando quiere derogar o modificar decretos leyes tributarios, sino que esto funciona como un control posterior a los decretos leyes que se promulgaron por una falta de pronunciamiento por parte del Legislativo., con el fin de ejercer un control a esta facultad del Ejecutivo.

En conclusión, de conformidad a lo expresado por Pérez en el subcapítulo 3 del presente capítulo, se ha podido observar que las cuatro reglas de interpretación que prevé la Constitución ecuatoriana y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional coinciden con el mismo resultado, lo cual asegura que la presente interpretación es la más satisfactoria. Dicha interpretación ha permitido concluir que el artículo 140 de la Constitución permite expresamente que la Asamblea Nacional pueda derogar o modificar decretos leyes sin importar si esta regula materia tributaria. De esta forma, se garantiza una interpretación que se ajusta integralmente a la Constitución y que garantiza de mejor forma los principios y derechos, así como evita interferencias indebidas en su esfera de libertad y protege el principio de deliberación democrática y el sistema de pesos y contrapesos que el dictamen 1-23-OP/23 no consideró en su decisión.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

La presente investigación ha abordado sobre la facultad de la Asamblea Nacional para modificar o derogar decretos leyes tributarios emitidos por el presidente, cuando el proyecto económico urgente remitido por este mismo no tuvo pronunciamiento por parte de la Asamblea dentro del plazo establecido en la Constitución. A lo largo de esta tesis, se ha evidenciado que el actual marco constitucional, reforzado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, otorga al presidente de la República una posición de predominio al dejar que los decretos leyes del presidente no puedan ser modificados o derogados por parte del Legislativo, a pesar de que la propia Constitución le ha dado esa facultad cuando se trata de decretos leyes. Lo cual ha generado que existan dudas sobre el equilibrio de poderes y la vigencia del principio de deliberación democrática al prohibir a la Asamblea ejercer su facultad de modificar o derogar decretos leyes en materia tributaria.

El análisis histórico demuestra que el modelo constitucional ecuatoriano ha experimentado diversas configuraciones en cuanto al trámite y al control de los decretos leyes y proyectos de ley económicos urgentes. Durante ciertos periodos de tiempo, se ha observado que el presidente ha tenido mayor poder en la emisión de decretos leyes o proyectos económicos urgentes, mientras que, en otros, la Asamblea Nacional ha desempeñado un papel más destacado.

Sin embargo, la Constitución de 2008 y su interpretación auténtica por parte de la Corte Constitucional, ha restringido las capacidades que posee el Legislativo para el control político de los decretos leyes que el presidente de la República emite, consolidando un modelo de gobierno en el cual el poder se concentra mayormente en el presidente, lo que se podría considerar como un modelo hiperpresidencialista algo que es contrario al sistema democrático previsto en la propia Constitución, de conformidad a lo analizado en el presente trabajo.

La Corte Constitucional, en sus dictámenes, ha interpretado que la iniciativa exclusiva del presidente en materia tributaria, tal como lo establece el artículo 135 de la Constitución, se extiende a la derogatoria y modificación de decretos leyes emitidos bajo la premisa de urgencia económica. Esta interpretación ha sido justificada bajo el argumento de que el Ejecutivo, como rector de la política fiscal, debe tener la capacidad

de responder rápidamente a situaciones económicas críticas sin las trabas que podría suponer un proceso Legislativo prolongado. No obstante, esta posición ha sido criticada por limitar la capacidad de la Asamblea Nacional para ejercer un control efectivo sobre las decisiones del Ejecutivo, poniendo en riesgo el principio de separación de poderes.

A través de un análisis detallado de la jurisprudencia y de principios constitucionales, esta tesis ha sostenido que es posible reinterpretar el último inciso del artículo 140 de la Constitución, de manera que permita a la Asamblea Nacional ejercer su función de control político de los actos del Ejecutivo. Esta reinterpretación no solo estaría en línea con los principios de deliberación democrática y el sistema de pesos y contrapesos, sino que también podría contribuir a un sistema de gobierno más equilibrado y representativo.

Finalmente, los principios de deliberación democrática y del sistema de pesos y contrapesos son esenciales para garantizar el sistema democrático previsto en la Constitución. Por ello, es necesario mantener la capacidad de la Asamblea de reformar o derogar decretos leyes en materia tributaria, ya que esto fomenta en sí un entorno de gobernabilidad que respete tanto las necesidades apremiantes en temas económicos que el Ejecutivo necesita afrontar, como los principios fundamentales de la democracia deliberativa y el contrapeso que tiene el Legislativo y la ciudadanía en la toma de decisiones tan relevantes como las tributarias.

Esta investigación ha demostrado que frente a temas tan sensibles como son los tributarios que son imposiciones que afectan la esfera de libertad de cada ciudadano, el Estado debe garantizar que estos temas no se queden sin un pronunciamiento por parte del Legislativo y los contribuyentes. Esto porque, son estos ciudadanos a quienes se va a imponer cargas tributarias las cuales pueden tener fines constitucionalmente válidos, pero pueden afectar de manera arbitraria e ilegal los derechos de los contribuyentes. Por ende, la Asamblea debe tener la facultad de derogar o modificar los decretos leyes tributarios sin restricciones como lo ha previsto la propia Constitución.

Caso contrario, un decreto ley tributario sería casi intocable a menos de que el propio presidente, quien propuso la normativa, decida derogarlo. Lo cual dejaría el poder de decisión en manos de una sola función del Estado y concentraría más poder en detrimento del Legislativo. Esto sería incluso más grave si se considera que la Asamblea no podría modificar decretos leyes tributarios que estén viciados con arbitrariedades, ilegalidades o inconstitucionalidades que afectarían al contribuyente. Lo que traería como consecuencia, que el decreto ley entre en vigencia y nadie más que el presidente pueda

decidir su conveniencia, lo cual llevaría a un problema de legitimidad democrática de dicha norma y la pérdida de confianza en el sistema por parte de los ciudadanos.

Recomendaciones

Con base en lo analizado en esta investigación, se recomienda en primer lugar una reforma constitucional que establezca de manera clara el rol de la Asamblea Nacional en la modificación y derogación de decretos leyes tributarios, para evitar que existan distintas interpretaciones. Esta reforma debería establecer mecanismos claros que permitan al Legislativo modificar o derogar decretos leyes que contengan cualquier materia incluyendo la tributaria dentro de un periodo de tiempo que no sea tan corto para el debate. Para lo cual debería garantizarse el principio de deliberación democrática y la participación de los ciudadanos que tengan interés en el proyecto. Esto sin comprometer la facultad exclusiva del Ejecutivo para enfrentar una urgencia económica y proponer leyes en materia tributaria.

Además, el Ejecutivo aun tendría su capacidad de veto sobre dicha normativa en caso de no considerarla pertinente en ciertos aspectos o totalmente, lo cual incluso garantizaría su rectoría en la política fiscal. En consecuencia, el mantener esta facultad del Legislativo de reformar o derogar los decretos leyes, garantizaría que las decisiones que afectan a toda la población sean objeto de un debate más amplio y transparente.

En segundo lugar, es posible que la Corte Constitucional pueda alejarse de su precedente en el dictamen 1-23-OP/23, de manera motivada y explícita. Esto porque si la Corte acogiera la segunda postura, se garantizaría la progresividad de derechos y principios como lo son el de autoimposición, la deliberación democrática y el sistema de pesos y contrapesos, de conformidad a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.²⁰⁸ No obstante, sería necesario un análisis más profundo respecto de la factibilidad de un alejamiento de la postura que la Corte tomó en el mencionado dictamen, lo cual debe ser analizado en una investigación posterior debido a los límites que presenta el problema de investigación que se planteó para el presente trabajo de tesis.

²⁰⁸ Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, art. 2, num. 3.

Bibliografía

- Bächtiger Andre, John S. Dryzek, Jane Mansbridge, y Mark Warren. “Deliberative Democracy: An Introduction”. *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, (2018): 1-32, doi: 10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.50.
- Borja, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*, 2.^{da} ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Carey, John, y Matthew Soberg Shugart. “Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms”. En *Executive Decree Authority*, editado por John Carey y Matthew Soberg Shugart, 1-29. Nueva York: Cambridge University Press, 1998.
- Chalco Salgado, José Francisco. “Hiperpresidencialismo y principio democrático en Ecuador”. Tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2019. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7075/>
- Ecuador. *Constitución del Estado del Ecuador*. Registro Auténtico 1, 31 de mayo de 1830.
- . *Constitución de la República del Ecuador*, 30 de julio de 1835.
- . *Constitución Política de la República del Ecuador*, 1 de abril de 1843.
- . *Constitución Política de la República del Ecuador*, 3 de diciembre de 1845.
- . *Constitución Política de la República del Ecuador*, 25 de febrero de 1851.
- . *Constitución Política de la República del Ecuador*, 6 de septiembre de 1852.
- . *Constitución Política de la República del Ecuador*, 10 de marzo de 1861.
- . *Constitución Política de la República del Ecuador*, 31 de marzo de 1878.
- . *Constitución Política de la República del Ecuador*, 13 de febrero de 1884.
- . *Constitución Política de la República del Ecuador*, 12 de enero de 1897.
- . *Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial 292, 23 de diciembre de 1906.
- . *Constitución Política del Ecuador*. Registro Oficial 138, 26 de marzo de 1929.
- . *Constitución Política del Ecuador*. Registro Oficial 228, 6 de marzo de 1945.
- . *Constitución Política del Ecuador*. Registro Oficial 773, 31 de diciembre de 1946.
- . *Constitución Política del Ecuador*. Registro Oficial 356, Suplemento, 6 de noviembre de 1961.
- . *Constitución Política del Ecuador*. Registro Oficial 133, 25 de mayo de 1967.

- . *Constitución Política del Ecuador*. Registro Oficial 800, 27 de marzo de 1979.
- . *Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 763, 12 de junio de 1984.
- . *Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 183. 5 de mayo de 1993.
- . *Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 969. 18 de junio de 1996.
- . *Constitución Política de la República del Ecuador*. 11 de agosto de 1998.
- . *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- . *Ley Orgánica de la Función Legislativa*. Registro Oficial 642, Suplemento, 27 de julio de 2009.
- . *Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto de 16 de Abril de 2016*. Registro Oficial 759, Suplemento, 20 de mayo de 2016.
- . *Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia Covid-19*. Registro Oficial 587, Tercer Suplemento, 29 de noviembre de 2021.
- . *Ley Orgánica para Enfrentar el Conflicto Armado Interno, la Crisis Social y Económica*. Registro Oficial 516, Suplemento, 12 de marzo de 2024.
- . *Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Actividades Turísticas y Fomento del Empleo*. Registro Oficial 525, Suplemento, 25 de marzo de 2024.
- . *Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas*. Registro Oficial 253, Suplemento, 24 julio de 2020.
- Ecuador Corte Constitucional. “Dictamen 001-14-DRC-CC”. En *Caso No. 001-14-RC*, 31 de octubre de 2014.
- . “Dictamen No. 1-23-OP/23”. En *Caso No. 1-23-OP*, 25 de enero de 2023.
- . “Dictamen No. 1-23-OP/23 Voto Salvado Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet”. En *Caso No. 1-23-OP*, 25 de enero de 2023.
- . “Dictamen No. 1-23-OP/23 Voto Salvado Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado”. En *Caso No. 1-23-OP*, 25 de enero de 2023.
- . “Dictamen No. 1-23-UE/23”. En *Caso No. 1-23-UE*, 16 de junio de 2023.
- . “Dictamen No. 1-24-RC/24”. En *Caso No. 1-24-RC*, 24 de enero de 2024.

- . “Dictamen No. 4-20-RC/20”. En *Caso No. 4-20-RC*, 14 de octubre de 2020.
- . “Sentencia Interpretativa 002-08-SI-CC”. En *Caso No. 0005-08-IC y 0009-08-IC*, 10 de diciembre de 2008.
- . “Sentencia Interpretativa 002-10-SIC-CC”. En *Caso No. 0020-09-IC*, 9 de septiembre de 2010.
- . “Sentencia No. 007-13-SIN-CC”. En *Caso No. 0034-13-IN*, 25 de abril de 2013.
- . “Sentencia No. 8-19-IN y acumulado/21”. En *Caso No. 8-19-IN y acumulado*, 8 de diciembre de 2021.
- . “Sentencia No. 10-12-SIN-CC”. En *Caso No. 0020-10-IN*, 17 de abril de 2012.
- . “Sentencia No. 10-18-CN/19”. En *Caso No. 10-18-CN*, 12 de junio de 2019.
- . “Sentencia No. 012-12-SIN-CC”. En *Caso No. 0066-09-IN*, 19 de abril de 2012.
- . “Sentencia No. 11-16-CN/19”. En *Caso No. 11-16-CN*, 9 de julio de 2019.
- . “Sentencia 018-18-SIN-CC”. En *Casos No. 0099-15-IN, 0100-15-IN, 0102-15-IN, 0001-16-IN, 0002-16-IN, 0003-16-IN, 0004-16-IN, 0005-16-IN, 0006-16-IN y 0008-16-IN ACUMULADOS*, 1 de agosto de 2018.
- . “Sentencia No. 27-12-IN/20”. En *Caso No. 27-12-IN*, 29 de enero de 2020.
- . “Sentencia No. 34-17-IN/21”. En *Caso No. 34-17-IN*, 21 de julio de 2021.
- . “Sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado”. En *Caso No. 32-21-IN y acumulado*, 11 de agosto de 2021.
- . “Sentencia No. 34-17-IN/21”. En *Caso No. 34-17-IN*, 21 de julio de 2021.
- . “Sentencia No. 58-11-IN/22 y acumulados”. En *Caso No. 58-11-IN y acumulados*. 12 de enero de 2022.
- . “Sentencia No. 101-20-IN/23”. En *Caso No. 101-20-IN*, 27 de septiembre de 2023.
- . “Sentencia No. 122-22-JC/23”. En *Caso No. 122-22-JC*, 25 de octubre de 2023.
- Gargarella, Roberto. “El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos”. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, Volumen 14 (2013): 1-32.
https://repositorio.utdt.edu/bitstream/handle/20.500.13098/10615/RATJ_V14N2_Gargarella.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- . *La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011.
http://bivice.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/La_justicia_frente_al_gobierno_3/La_justicia_frente_al_gobierno_3.pdf.

- Guastini, Riccardo. *La Interpretación de las Normas Jurídicas*. Traducido por Miguel Carbonell. Quito: Cevallos Editora Juridica, 2015.
- Guerra, Eddy. “Democracia, autoimposición y tributos”, *Iuris Dictio* (2020). <http://dx.doi.org/https://doi.org/10.18272/iu.v26i26.1844>.
- . *El Régimen Tributario Ecuatoriano*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012.
- Jackisch, Carlota. “Teoría de la distribución de poderes”. En *División de Poderes*. Argentina: Ciedla, 1994.
- Lobo, Ricardo. “Legalidad Tributaria y Armonía entre los poderes del Estado”. En *Estudios de derecho tributario constitucional e internacional*, coord. Pasquale Pistone y Heleno Taveira Torres. Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2005.
- Locke, John. *Segundo tratado sobre el gobierno*. Madrid: Biblioteca Nueva, 1999. <https://www-digitaliapublishing-com.ezbiblio.usfq.edu.ec/a/4541>.
- Martí, José. *La república deliberativa: Una teoría de la democracia*. Madrid: Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales, 2006. <https://www-digitaliapublishing-com.ezbiblio.usfq.edu.ec/a/127441>.
- Montesquieu, *El espíritu de las leyes*. Ciudad de México: Partido de la Revolución Democrática, 2018. <https://www.prd.org.mx/libros/documentos/libros/espiritu-leyes.pdf>.
- Nogueira, Humberto. “La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa”. *Estudios Constitucionales*, n.º 2 (2017): 15-82. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002017000200015>.
- Oyarte, Rafael. *Derecho Constitucional*, 3.^a ed. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2019.
- . *Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014.
- Peralta, Carlos E. “Tributación y Derechos Fundamentales Los Principios Constitucionales como límite al Poder Tributario. Reflexiones a Partir de los Ordenamientos Jurídicos de Brasil y Costa Rica”. *Revista de Ciencias Jurídicas* No. 138 (2015): 89-134, <https://doi.org/10.15517/rcj.2015.22824>.
- Pérez, Fernando. *Derecho financiero y tributario*. Madrid: Civitas, 1998.
- Pérez, Javier. *Curso de derecho constitucional*, 11.^a ed. Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 2007.

- Pérez, José. *Derecho Tributario*. Madrid: Derecho Financiero, 1968.
- Pulido, Fabio. “La validez de los procedimientos de reforma constitucional fast track”, *International Law Revista Colombiana de Derecho Internacional*, (2017): 151-84, doi: <https://doi.org/10.11144/javeriana.il15-30.vprc>.
- Racines, María. *Los proyectos de ley tributarios “económicos urgentes” en Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2016.
- Roldós, León. *El abuso del poder*. Quito: El Conejo, 1986.
- Salgado, Hernán. *El sistema presidencial en América Latina del caudillismo autocrático al hiper/presidencialismo constitucional*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017.
- . *Lecciones de Derecho Constitucional*, 4.^{ta} ed. Quito: Ediciones Legales S.A., 2012.
- Terán, José. *Principios Constitucionales y Jurídicos de la Tributación*. Quito: Jurídica Cevallos, 2014.
- Troya, José. *Lecciones de Derecho Tributario*. Quito: Ediciones Fausto Reinoso, 2015.
- Troya, José y Carmen Simone, *Manual de Derecho Tributario*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014.
- Vega, Mauricio Alfredo Plazas. “Potestad, competencia y función tributarias. Una apreciación crítica sobre la ‘dinámica de los tributos’”. En *Tratado de Derecho Tributario*, compilado por Paulo de Barros Carvalho, 175-92. Lima: Palestra Editores, 2003.
- Vidal, Enrique. “El modelo de Código Tributario para América Latina y la necesidad de su actualización”. En *Principios constitucionales tributarios*, compilado por Eusebio Gonzales, 68-88. Culiacán: Universidad Autónoma de Sinaloa, 1993.