



CASO N.º 1-23-UE

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DR. GALO ERNESTO CABANILLA GUERRA, Ced. Nro. 091037941-1, PRESIDENTE EJECUTIVO DE LA PLATAFORMA CIUDADANA *PIENSA ECUATORIANO*, en legal y debida forma presento AMICUS CURIAE en los siguientes términos:

ARGUMENTOS JURIDICOS:

1. Mediante auto de fecha 25 de mayo de 2023, se solicitó al Presidente de la República que, en el término de tres días, contados a partir de la recepción de esta providencia, remita a la Corte Constitucional **un informe en el que justifique las razones de la urgencia económica de este Decreto Ley Orgánica**, es decir que proceda a motivar el Decreto alusivo.
2. Respecto al alcance de la garantía de la motivación respecto de las leyes - decreto ley en el presente caso- esta Corte ha manifestado lo siguiente:

*...esta Corte ya ha señalado que 'la garantía de la motivación **no es aplicable a las leyes**'. Esto, porque dicha garantía busca asegurar el ejercicio del derecho a la defensa en los procedimientos previos a la expedición de actos provenientes de órganos administrativos o judiciales que afecten la esfera jurídica de las personas. **El procedimiento legislativo tiene otra naturaleza**: en primer lugar, lo que al legislador centralmente le corresponde no es juzgar hechos pasados, sino diseñar el acontecer social futuro; y, en segundo lugar, el legislador es una autoridad elegida por el pueblo, por lo que **su legitimidad descansa más en su origen democrático directo (de elección popular) que en la motivación de sus actos**, contrariamente a lo que ocurre con las autoridades administrativas y judiciales.*

*... En virtud del deber de motivación, es deseable que el legislador se esfuerce por dotar a las leyes de exposiciones de motivos dotadas del*



*máximo nivel posible de racionalidad, (...). No se requiere, por tanto, que cada disposición legal cuente con una motivación específica y elaborada como si se tratase de una decisión judicial<sup>1</sup>*

3. En virtud de su legitimidad democrática, al momento de expedir leyes, el legislador-*En esta ocasión excepcional, el Primer Mandatario-* no tiene una obligación asimilable al deber de motivación exigible de toda autoridad administrativa y judicial.
4. Si bien existe una obligación legal de incluir considerandos en la ley, sin embargo, ni **constitucional ni legalmente se prevé la necesidad de que los considerandos contengan una exhaustiva justificación para cada una de las medidas legislativas.**
5. Aunque es deseable la existencia de considerandos con el mayor nivel de racionalidad posible, **no resulta exigible que estos cuenten con una motivación específica y elaborada para cada una de las normas que componen un cuerpo de ley.**<sup>2</sup>
6. En la misma línea jurisprudencial se ha señalado que *no le corresponde a la Corte Constitucional verificar si los motivos y considerandos son correctos o incorrectos, pues el análisis debe limitarse a verificar que sean suficientes y pertinentes con el proyecto de ley*<sup>3</sup>
7. En el caso que nos ocupa, de la revisión de los motivos del decreto ejecutivo No 742, se aprecia que el mismo recoge suficiente y pertinente justificación para que proceda la aprobación de la reforma tributaria propuesta.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 32-21-IN/21 de 11 de agosto de 2021, párrs. 53 y 54.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 26-19-IN/22 de 29 de junio del 2022, párrs. 43, 44 y 45.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 83-16-IN/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 156.



## ARGUMENTOS ECONOMICOS:

8. El Presidente de la República, Guillermo Lasso, a través del decreto ejecutivo Nro. 742, establece la aprobación de la nueva reforma tributaria: *Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar*.
9. Una reforma se define como un cambio para lograr algo mejor. Una reforma tributaria entonces, corresponde a los cambios introducidos en el sistema tributario de un país, para cambiar y mejorar su estructura, cumpliendo ciertos principios y objetivos deseables.
10. ¿Cuáles son estos objetivos deseables del gobierno? Primero, fortalecer la economía familiar y de los negocios populares bajo los principios de progresividad de la carga tributaria, tanto en sus niveles de ingresos como de gasto; Segundo, la sostenibilidad de las finanzas públicas.
11. Las reformas y enmiendas tributarias están destinadas a reducir cualquier posible pérdida de eficiencia, la carga excesiva o la pérdida de bienestar social neta.
12. Las medidas que se adopten al respecto deberían guiarse por cuatro lineamientos:
  - a. En primer lugar, deben fortalecer la estabilidad de los ingresos públicos, junto con la disciplina fiscal.
  - b. En segundo lugar, no deben perjudicar la recuperación, que a la postre es el objetivo final.
  - c. En tercer lugar, es necesario no perder de vista la equidad; La equidad tributaria es **una herramienta para corregir desequilibrios o desigualdades en la sociedad y en determinados sectores económicos**
  - d. Finalmente, deben distinguirse de forma nítida qué medidas son transitorias y cuáles son permanentes.



13. ¿Qué factores justifican esta reforma? ¿Es la situación la adecuada? Para poder responder procedamos a realizar un análisis técnico de las condiciones actuales:

#### ESTABILIDAD FISCAL:

14. Pese a que el período de Enero – abril de 2023 cerró con un déficit global de US 500 millones, es una cifra manejable, si se considera la racionalización del gasto público que ha mantenido el gobierno. Se puede mencionar el canje de bonos por parte del Banco Credit Suisse, operación con la que el saldo de la deuda bajará de los actuales USD 17.657 millones a USD 16.685 millones, una reducción de 5,5% (US 972 millones).

15. Súmese a esto el ahorro en pago de intereses, que llega a US 154 millones. Es así como el ahorro total para el Estado es de US 1126 millones.

#### ESTABILIDAD EN PRECIOS DEL CRUDO:

16. Los precios del crudo WTI, según las proyecciones de precios realizadas por las instituciones especializadas:

##### Oil Price Forecast By Day

Date	Weekday	Min	Max	Price
05/29	Monday	74.37	82.19	<b>78.28</b>
05/30	Tuesday	72.23	79.83	<b>76.03</b>
05/31	Wednesday	72.83	80.49	<b>76.66</b>
06/01	Thursday	74.44	82.28	<b>78.36</b>
06/02	Friday	74.65	82.51	<b>78.58</b>
06/05	Monday	74.48	82.32	<b>78.40</b>



06/06	Tuesday	73.69	81.45	<b>77.57</b>
06/07	Wednesday	75.86	83.84	<b>79.85</b>
06/08	Thursday	75.00	82.90	<b>78.95</b>
06/09	Friday	76.32	84.36	<b>80.34</b>
06/12	Monday	74.96	82.86	<b>78.91</b>
06/13	Tuesday	73.83	81.61	<b>77.72</b>
06/14	Wednesday	73.23	80.93	<b>77.08</b>
06/15	Thursday	73.85	81.63	<b>77.74</b>
06/16	Friday	75.18	83.10	<b>79.14</b>
06/19	Monday	78.04	86.26	<b>82.15</b>
06/20	Tuesday	78.67	86.95	<b>82.81</b>
06/21	Wednesday	75.23	83.15	<b>79.19</b>
06/22	Thursday	71.47	78.99	<b>75.23</b>
06/23	Friday	70.69	78.13	<b>74.41</b>
06/26	Monday	72.47	80.09	<b>76.28</b>
06/27	Tuesday	73.00	80.68	<b>76.84</b>
06/28	Wednesday	70.43	77.85	<b>74.14</b>
06/29	Thursday	68.85	76.09	<b>72.47</b>

17. Estas proyecciones son ratificadas por la Agencia de Información de la Administración de Energía ([www. EIA.gov](http://www.EIA.gov)) de los Estados Unidos de Norteamérica, que señala:



#### Resumen de Precios (histórico y proyección):

	2021	2022	2023	2024
<b>WTI Crude Oil</b> <i>dollars per barrel</i>	68.21	94.91	73.62	69.47

18. El promedio ha sido de US 70.04, por lo que se muestra una acentuada estabilidad en los precios del crudo.

#### RECAUDACIÓN TRIBUTARIA:

19. La recaudación tributaria bruta total en el período Enero-abril de 2023, llega a los US 6916 millones, cifra que muestra un excelente desempeño frente a los US 6656 millones del mismo periodo del año anterior, esto se traduce en haber cumplido el 96.2% de la meta establecida (US 7183 millones).

20. Con respecto al **impuesto al valor agregado (IVA)**, de enero a abril de 2023 se recaudaron USD 2 809 millones, el monto representa un crecimiento del 7,2% en relación con el mismo período del 2022. Solo en abril de 2023 se recaudaron USD 696 millones, lo que implica un crecimiento del 5,7% frente a abril 2022.

21. En cuanto a los tributos externos como el impuesto a la salida de divisas (ISD) e impuesto a consumos especiales (ICE), dependientes de las importaciones, se registró una caída del -15% y -9,2% respectivamente. Esto debido a la reducción del -5,5% en las importaciones con relación al 2022 (valores FOB), explicó el SRI.

22. Según la **Administración Tributaria**, la recaudación continúa creciendo y el cumplimiento de la meta llegó al 96% de lo pronosticado para este período.



23. Asimismo, las actividades económicas en el país continúan creciendo. Hasta marzo de 2023, el monto de ventas alcanzó USD 50 967 millones, 5% más que el mismo periodo del año pasado.
24. Estas cifras le han permitido al Gobierno proponer una reforma tributaria orientada a disminuir los impuestos a las familias ecuatorianas, señaló el SRI. Esta propuesta significa que USD 195 millones se quedarán en los hogares ecuatorianos para su consumo o ahorro fortaleciendo así su economía.
25. El alcanzar la meta propuesta para este año, que es de US 16080 millones es factible, con los beneficios que se otorgan con esta Ley.

#### VENTAS Y CONSUMO DE LOS HOGARES:

26. El consumo de los hogares crecerá impulsado por mayores remesas y crédito de consumo en 2023, pero a un ritmo menor frente a 2022. El Banco Central del Ecuador (BCE) prevé un crecimiento de **3,2%** en el consumo de los hogares para 2023, impulsado por un alza del crédito de consumo, una menor inflación y un mayor ingreso de remesas al país.
27. Uno de los factores que impulsará el consumo es un incremento del crédito de consumo, dice el BCE, en su informe de la evolución de la economía ecuatoriana en 2022 y perspectivas para 2023. Sin embargo, el hecho de que el crédito de consumo sea el segmento que más crezca, incluso más que el productivo, es un problema para el desarrollo económico de un país. En el corto plazo, la economía crece a partir del crédito de consumo; pero, en el largo plazo, la economía necesita inversión para que crezca la matriz productiva, caso contrario habrá aumento de la demanda, pero no de la oferta. Ese desbalance provoca una desaceleración económica. «Las estimaciones apuntan a que una economía no crece más de dos años impulsada por el crédito de consumo.



28. Según datos del **Servicio de Rentas Internas (SRI)**, recogidos por la Cámara de Comercio de Guayaquil, el 2023 inició con un saldo favorable en ventas locales y exportaciones, respecto a 2022 y 2021.
29. Las ventas totales privadas del Ecuador crecieron un 4,7 %, en el primer trimestre de 2023. Hasta marzo de 2023, el monto de ventas alcanzó \$50.967 millones, 5% más que el mismo periodo del año pasado.
30. Sin embargo, si se compara el primer trimestre de 2022, con respecto a el mismo periodo de 2021, el crecimiento de las ventas era de más del 17%. Esto quiere decir que la actividad económica se estaría desacelerando en Ecuador. *-Aquí se incluyen la oferta local, exceptuando las exportaciones del sector empresarial-*. Tampoco incluye data de organismos internacionales ni del sector público, según un estudio realizado por la **Cámara de Comercio de Quito**).
31. Los **sectores** con resultado positivo son: comercio (17 %), industrias manufactureras (16,2 %); agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (30,8 %); transporte y almacenamiento (18,2 %); actividades financieras y de seguros (28,6 %); minas y canteras (12,6 %); actividades de atención de la salud humana y de atención social (35,6 %), entre otros.
32. Los sectores que todavía no logran ventas que superen a las obtenidas en 2019 son actividades profesionales, científicas y técnicas, cuya facturación aún es 1,5 % menor al obtenido ese año, construcción (-7,8 %), **información y comunicación** (-7,1 %), actividades de alojamiento y de servicio de comidas (-6,6 %), actividades inmobiliarias (-5,8 %), otras actividades de servicios (-18,5 %); artes, entretenimiento y recreación (-1,7 %) y los demás (-54,1 %).



33. El Gobierno apunta a darle más liquidez a los ecuatorianos con la nueva reforma tributaria donde, a través de aumentar las deducciones por gastos personales, se apunta a dejar de cobrarle \$195 millones de impuesto a la renta a 340.000 familias.
34. El mantener los hogares más ingreso disponible (liquidez) en sus manos, reduce la demanda de créditos de consumo y la demanda de créditos en tarjetas, lo que se traduce en menos presión en las tasas de interés activas para estos segmentos y en una mora controlada. En marzo 2023, el índice de morosidad para los bancos privados fue de 3,25%, para las cooperativas de ahorro y crédito 6,04% y de mutualistas 6,17%, siendo esta una tendencia de preocupación.

Notificaciones que me correspondan las recibiré en los correos electrónicos: [gcabanilla@uteg.edu.ec](mailto:gcabanilla@uteg.edu.ec) y [abogadobraulio@gmail.com](mailto:abogadobraulio@gmail.com), Cel. 0999493011 y 0986382191.

Atentamente,



DR. GALO ERNESTO CABANILLA GUERRA  
PRESIDENTE EJECUTIVO DE LA PLATAFORMA CIUDADANA  
**PIENSA ECUATORIANO**  
Ced. Nro. 091037941-1.