

Quito, D.M., 01 de febrero de 2023

**CASO No. 35-16-IN**

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

**SENTENCIA No. 35-16-IN/23**

**Tema:** Esta sentencia estima las pretensiones de una demanda de acción de inconstitucionalidad presentada contra la Disposición General Primera de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera y del pronunciamiento del procurador General del Estado contenido en el Oficio 02646, de fecha 11 de septiembre de 2015, al verificar que ambas disposiciones pretendieron otorgar vigencia a una norma y a un impuesto que habían sido derogados por el Código Orgánico Monetario y Financiero.

**I. Antecedentes**

**A. Actuaciones procesales**

1. El 9 de mayo de 2016, los señores Francisco Alarcón Alcívar, Pablo Arosemena Marriot y Fernando Enrique Pita García, representantes de las cámaras de Industrias, Comercio y Construcción de Guayaquil, respectivamente (en adelante, “**los accionantes**”), presentaron una demanda de inconstitucionalidad en contra de **(i)** la Disposición General Primera de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera, publicada en el Registro Oficial Suplemento 652 del 18 de diciembre de 2015, y **(ii)** del pronunciamiento del procurador General del Estado, contenido en el Oficio 02646, de fecha 11 de septiembre de 2015 suscrito por el procurador General del Estado, Diego García Carrión.
2. En auto de 23 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda y dispuso **(i)** que se informe de la admisión al Presidente de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado para que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma, **(ii)** que la Asamblea Nacional remita el expediente con los informes y documentos que dieron origen a la norma impugnada, y **(iii)** que se publique la admisión de la demanda en el Registro Oficial.
3. En virtud del sorteo efectuado el 9 de julio de 2019, la sustanciación de esta causa correspondió al juez constitucional Alf Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 11 de enero de 2021.

## B. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

4. En su demanda, los accionantes impugnaron la Disposición General Primera de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera (en adelante, “**LOAPPIE**”), publicada en el Registro Oficial Suplemento 652 de 18 de diciembre de 2015, que establece lo siguiente: “*Ratifíquese la vigencia de la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario de la Universidad de Guayaquil*”.
5. Los accionantes impugnaron, asimismo, el pronunciamiento del procurador General del Estado, contenido en el Oficio 02646, de fecha 11 de septiembre de 2015 (en adelante, el “**pronunciamiento del PGE**”) que, en lo pertinente, señala:

*Como se puede apreciar, el Código Orgánico Monetario y Financiero derogó la Ley No. 70-06, que en su artículo 1 previamente citado, daba carácter de permanente al impuesto del dos por mil anual que gravaba al comercio, bancos e industrias del cantón Guayaquil y lo destinaba a la construcción, equipamiento y mantenimiento del Hospital Universitario de la Universidad de Guayaquil, a partir del 1 de enero de 1971. La derogatoria, según su tenor se refiere a todas las reformas y reglamentos que con relación a dicho cuerpo legal se hubieren expedido.*

*No obstante a lo antes señalado, la "Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil", constituye un cuerpo legal independiente y aun cuando la Ley No. 70-06 es una fuente de tal Codificación, la indicada Codificación no es una reforma o reglamento de la Ley No. 70-06, sino un cuerpo jurídico independiente, cuya modificación o derogatoria puede producirse únicamente cuando se lo mencione de manera expresa, al tenor del artículo final de la indicada Codificación.*

*Por lo expuesto, en atención a su consulta y de conformidad con el análisis jurídico precedente, al amparo de la Disposición Derogatoria número 27 del Código Orgánico Monetario y Financiero y del artículo final de la "Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil", publicada en el Registro Oficial No. 26 de 2 de febrero del año 2000 que contiene como una de sus fuentes a la Ley No. 99-47 publicada en el Registro Oficial No. 347 de 27 de diciembre de 1999, se concluye que al no haber sido derogada dicha Codificación de manera expresa, este cuerpo normativo se encuentra vigente y en consecuencia la Universidad de Guayaquil, en base de la indicada Codificación, continúa siendo beneficiaria del impuesto del dos por mil anual que tiene como sujeto activo a esa Universidad y como sujeto pasivo, a quienes realicen actividades comerciales, bancarias e industriales en el cantón Guayaquil, sobre los capitales declarados para esos efectos.*

## C. Las pretensiones y sus fundamentos

6. Los accionantes pretenden que se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, con fundamento en las siguientes alegaciones:
  - 6.1. La LOAPPIE es un cuerpo normativo que tenía por objeto establecer incentivos para la ejecución de proyectos bajo la modalidad de asociación público-privada, promover el financiamiento productivo, la inversión

nacional y extranjera, así como establecer lineamientos e institucionalidad para su aplicación. En este contexto, la Disposición General Primera, que ratificó la vigencia de la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario de la Universidad de Guayaquil, vulneró el principio de unidad de materia en el tratamiento legislativo (artículo 136 de la Constitución) pues era *“un artículo irrelevante [...] que no corresponde a la materia de la propia Ley.”* Al respecto, los accionantes agregan que al existir un quebranto del *“principio constitucional de unidad de materia en el tratamiento legislativo y, considerando que sólo ésta disposición jurídica es la única que lo quebranta, la inconstitucionalidad debería darse sobre la DISPOSICIÓN GENERAL PRIMERA [...]”* de la LOAPPIE.

- 6.2.** Los accionantes argumentan que la Disposición General Primera de la LOAPPIE es inconstitucional por el fondo porque contrarió el principio de legalidad (artículo 226 de la Constitución) que, en materia legislativa, impedía ratificar la vigencia de la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil considerando que las fuentes normativas de tal Codificación –en concreto, la Ley 70-06, publicada en el Registro Oficial 413 de 17 de abril de 1970– *“se encuentran derogadas por parte del Código Orgánico Monetario y Financiero, publicado en el R.O. No. 332 de septiembre de 2014”*. Al respecto, manifiestan que *“la acción de ratificar o confirmar su vigencia un cuerpo normativo [sic] no es potestad de la Función Legislativa. Esto, sin dudas, es un ‘invento’ inconstitucional del poder Legislativo para tratar de ‘revivir’ o ‘mantener viva’ una norma derogada”*, lo que constituiría un exceso en el ejercicio de las facultades de la Asamblea Nacional. Por tanto, en criterio de los accionantes, *“la Asamblea Nacional sólo ratifica, dentro del proceso de producción normativa, los proyectos de ley que hayan sido objetados totalmente o parcialmente por el Presidente de la República [...] [lo que] demuestra que la ratificación de vigencia de normas no existe dentro de las facultades legislativas”*.
- 6.3.** En cuanto al pronunciamiento del PGE, los accionantes sostienen que la Corte Constitucional se ha manifestado en el sentido de que o son actos normativos o actos administrativos de efectos generales, y que, en cualquier caso, son susceptibles de control abstracto de constitucionalidad. Al respecto, citan las sentencias 002-09-SAN-CC (Caso 0005-08-AN), 003-12-SIA-CC (Caso 0021-2009-IA) y 002-12-SIA-CC (Caso 0010-10-IA).
- 6.4.** Explican que el pronunciamiento en cuestión fue expedido tras un segundo pedido de rectificación realizado por la Universidad de Guayaquil ante dos pronunciamientos previos del procurador General del Estado en el sentido de que, como consecuencia de la derogatoria de la Ley 70-06 que realizó el Código Orgánico Monetario y Financiero (en adelante **“COMF”**), se dejó sin efecto un impuesto. Así, *“este pronunciamiento del Procurador fue la ‘reconsideración’ de la reconsideración. Es decir, ya había ratificado un pronunciamiento correcto, en que la normativa no se encontraba vigente.*

*Entonces, que la ‘reconsideración’ de la ‘reconsideración’ es contraria al art. 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, pues sólo puede reconsiderar una sola vez a solicitud del consultante.”*

- 6.5.** Finalmente, afirman que el pronunciamiento del PGE, esto es, de un funcionario “*con la capacidad de emitir criterios obligatorios y vinculantes*”, al contener un criterio erróneo, vulneró los derechos a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución), a la propiedad (artículo 66.26 de la Constitución) y el principio de legalidad en materia tributaria (artículo 323 de la Constitución). Al respecto, sostienen que la vulneración ocurre porque los actos impugnados avalan el cobro de un impuesto inexistente, lo que atenta contra “*derechos constitucionales de los contribuyentes como al principio de seguridad jurídica. Esto, a su vez, se convierte en exacciones ilegales, inconstitucionales en [sic] injustas que lesionan directamente el derecho a la propiedad.*” A criterio de los accionantes, el principio de legalidad en materia tributaria se vería afectado porque los contribuyentes deben pagar solamente los tributos establecidos en normas vigentes y previas, lo que no ocurre en la especie, pues el pronunciamiento del PGE “*estaría imponiendo un tributo derogado, siendo esto una confiscación*” que, por ser tal, vulnera “*el derecho a la propiedad ya que el patrimonio de las personas que deben cancelar ese impuesto se les está imponiendo un tributo derogado.*”

#### **D. Argumentos de la Asamblea Nacional**

- 7.** El 23 de diciembre de 2016, la Asamblea Nacional compareció al proceso y solicitó que se rechace la acción de inconstitucionalidad, en función de lo siguiente:
- 7.1.** Que “*la Asamblea Nacional cumplió en su totalidad con lo establecido en la Constitución relativa [sic] al procedimiento legislativo [...] ya que la fase de iniciativa se respetó el procedimiento de presentación, distribución difusión del proyecto de ley. También fue remitido a la Comisión respectiva, para que [...] elabore los informes para primer y segundo debate, previo a ser presentados ante Pleno de la Asamblea Nacional. Luego, se aprobó el proyecto de ley, con el número de votos requeridos en la Constitución [...] Posteriormente, [...] se remitió dicho proyecto al Presidente de la República para su sanción y objeción*”.
- 7.2.** Sobre el principio de unidad de materia en el tratamiento legislativo, refiere que todas las disposiciones de la LOAPPIE “*se refieren a la materia tributaria, de forma tal que, entre todas ellas existe una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico y sistemático.*” Asimismo, afirma que la LOAPPIE “*se creó con el objeto de establecer incentivos para [...] promover el financiamiento productivo; y, la norma impugnada tiene como fin hacer efectiva las políticas económicas, a través de un impuesto mínimo que generará recursos que servirán en beneficio de la docencia y la investigación de la Universidad de Guayaquil.*”

- 7.3. Agrega, sobre la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil, que si bien sus fuentes de expedición fueron “*el Decreto de la H. Asamblea Nacional Constituyente de 9 de enero de 1945, publicado en el Registro Oficial No. 82 de 10 de enero de 1945, la Ley No. 70-06, promulgada en el Registro Oficial No. 413 de 17 de abril de 1970, Decreto de la Cámara Nacional de Representantes de 11 de diciembre de 1979, publicada en el Registro Oficial No. 181 de 6 de mayo de 1980, ni en [sic] la Ley No. 99-47 promulgada en el Registro Oficial No. 347 de 27 de diciembre de 1999, dicha Codificación introdujo disposiciones propias, adicionales a las previstas en las fuentes de su Codificación, lo que constituye un cuerpo legal independiente.*”
- 7.4. Finalmente, respecto de la derogatoria que realizó el COMF de la Ley 70-06 que creó el impuesto en cuestión, la Asamblea Nacional afirmó que “[I]a derogatoria, según su tenor literal se refiere a todas las reformas y reglamentos que con relación a dicho cuerpo legal se hubieren expedido. No obstante [...] la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil, constituye un cuerpo legal independiente y aun cuando la Ley No. 70-06 es una fuente de tal Codificación, la indicada Codificación no es una reforma o reglamento de la Ley No. 70-06, sino un cuerpo jurídico independiente, cuya modificación o derogatoria puede producirse únicamente cuando se lo mencione de manera expresa, al tenor del artículo final de la indicada Codificación.”

#### **E. Argumentos de la Procuraduría General del Estado**

8. El 22 de diciembre de 2016, la Procuraduría General del Estado compareció al proceso y solicitó que se rechace la demanda con fundamento en lo siguiente:
- 8.1. Afirma que “*el fondo del cuestionamiento de los accionantes se centra en el ‘impuesto del dos por mil’ determinado en la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario de la Universidad de Guayaquil, por cuanto, alegan que fue derogada en virtud de la Disposición Derogatoria (27) del Código Orgánico Monetario y Financiero. Es necesario reiterar que dicho cuerpo normativo, derogó la Ley No. 70-06 publicada en el Registro Oficial No. 431 de 17 de abril de 1970, mas no la Codificación antes referida, en consecuencia, se puede evidenciar que el impuesto del ‘dos por mil’ se encuentra vigente.*”
- 8.2. En el mismo sentido, menciona que “*los accionantes aseveran sin fundamento que el ‘impuesto del dos por mil’ ha sido derogado por el Código Orgánico Monetario y Financiero, omitiendo deliberadamente referirse a la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil, que en su artículo final, otorgaba el carácter de ley especial, la misma que no podía ser derogada sino de manera expresa. Por lo tanto, al*

*no haberse derogado expresamente la citada codificación, se encuentra en plena vigencia”.*

- 8.3.** Sobre el pronunciamiento del PGE –que se ha demandado como inconstitucional– afirma que se ha *“emitido de conformidad con las atribuciones previstas en la Constitución de la República del Ecuador y en la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, y no contraviene disposición constitucional alguna, al contrario es coherente con la disposición general primera de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera, que en lo fundamental determina la plena vigencia del ‘impuesto del dos por mil’.”*

#### **F. Argumentos de la Presidencia de la República**

- 9.** El 23 de diciembre de 2016, la Presidencia de la República compareció al proceso, solicitó que se rechace la demanda y que se declare la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas. En respaldo de su pretensión afirmó lo siguiente: El COMF derogó solamente la Ley 70-06 y no la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil, siendo que esta codificación es un cuerpo normativo autónomo. Al respecto agrega que *“la regla del artículo 39 [del Código Civil] que establece que ‘La ley especial anterior no se deroga por la general posterior, si no se expresa’, lo que deja entrever por qué hubo necesidad de derogar expresamente la Ley No. 70-06, a pesar de la existencia de otra norma que al tomarla únicamente como una de sus fuentes, tiene un contenido más general con respecto a esta.”*

#### **II. Competencia**

- 10.** De conformidad con lo establecido en el artículo 436.2 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso.

#### **III. Cuestión previa**

- 11.** Antes de examinar los cargos de inconstitucionalidad la Corte constatará lo siguiente: (i) si las disposiciones impugnadas son susceptibles de control abstracto de constitucionalidad; de ser el caso, (ii) si la Disposición General Primera de la LOAPPIE se encuentra vigente y, en caso de que haya sido derogada, (iii) se verificará si surte efectos ultractivos.

#### **G. Las disposiciones impugnadas, ¿son susceptibles de control abstracto de constitucionalidad?**

- 12.** De conformidad a los numerales 2 y 4 del artículo 436 de la Constitución, el control abstracto de constitucionalidad procede respecto de (i) actos normativos y (ii) actos administrativos con efectos generales. Así, el artículo 74 de la LOGJCC dispone que el

control abstracto de constitucionalidad tiene por finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades entre las normas que conforman el ordenamiento jurídico y las disposiciones constitucionales.

13. La jurisprudencia de esta Corte ha determinado que el elemento distintivo de un acto normativo es que, con independencia de su fuente, produce efectos jurídicos abstractos, que no se agotan con su cumplimiento, en consideración al carácter propio de las normas<sup>1</sup>. De otro lado, el elemento distintivo de un acto administrativo con efectos generales es que produce efectos jurídicos concretos, que se agotan con su cumplimiento, y respecto de destinatarios que, al emitirse el acto, no son plenamente identificables<sup>2</sup>.
14. La Corte verifica que la Disposición General Primera de la LOAPPIE –que ratificó la vigencia de la Codificación del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil– es un acto normativo, pues produce efectos jurídicos abstractos, que no se agotan con su cumplimiento. Se trata, en definitiva, de una norma que –como todas las normas– tiene vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico, cuyos efectos se producen, de manera abstracta y general, sobre sujetos no identificables, y no sobre un individuo o grupo de individuos en particular.
15. El segundo acto impugnado en el caso que nos ocupa es un pronunciamiento del procurador General del Estado. Al respecto, la jurisprudencia reciente de esta Corte ha señalado que, *“para que un pronunciamiento emitido por el Procurador General del Estado sea objeto de la acción por incumplimiento, esta Corte deberá verificar que sea abstracto, general y obligatorio”*<sup>3</sup>. Dado que la acción por incumplimiento tiene como fin la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, la cita previa es pertinente para establecer si este pronunciamiento del PGE es impugnabile, como acto normativo, mediante una acción de inconstitucionalidad.
16. A través del pronunciamiento del PGE se razonó que el COMF derogó la Ley 70-06 – que le había dado carácter permanente al impuesto del dos por mil–, pero no derogó la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil en razón de que esta codificación *“constituye un cuerpo legal independiente y aun cuando la Ley No. 70-06 es una fuente de tal Codificación, la indicada Codificación no es una reforma o reglamento de la Ley No. 70-06, sino un cuerpo jurídico independiente, cuya modificación o derogatoria puede producirse únicamente cuando se lo mencione de manera expresa, al tenor del artículo final de la indicada Codificación”*. Así, en respuesta a la consulta realizada por la Universidad de Guayaquil, el procurador General del Estado concluyó que *“al no haber sido derogada dicha Codificación de manera expresa, este cuerpo normativo se encuentra vigente y en*

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 23-20-IN/22, de 12 de enero de 2022, párrafo 23. Véase, asimismo, Sentencia 7-14-AN/21, de 24 de marzo de 2021, párrafo 14, y Sentencia 45-17-AN/21, de 18 de agosto de 2021, párrafo 31.

<sup>2</sup> Sentencia 23-20-IN/22, párrafo 24.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 45-17-AN/21, de 18 de agosto de 2021, párrafo 33.

*consecuencia la Universidad de Guayaquil, en base de la indicada Codificación, continúa siendo beneficiaria del impuesto del dos por mil anual que tiene como sujeto activo a esa Universidad y como sujeto pasivo, a quienes realicen actividades comerciales, bancarias e industriales en el cantón Guayaquil, sobre los capitales declarados para esos efectos.”*

17. En el caso *sub iudice*, esta Corte encuentra que lo dispuesto en el pronunciamiento del PGE constituye un mandato general, abstracto y vinculante respecto de la vigencia del impuesto del dos por mil tras los diversos cambios normativos acaecidos desde la creación del impuesto. Se advierte, asimismo, que el mandato en cuestión no se encuentra dirigido a un individuo o grupo de individuos en particular, pues versa sobre la vigencia de un impuesto, y no se agota con su cumplimiento, dado que se trata de un pronunciamiento a tomar en cuenta para determinar la existencia de la obligación tributaria, cuya periodicidad era anual. Por las consideraciones expuestas, la Corte encuentra que, por su contenido, el pronunciamiento del PGE se reputa un acto normativo y que es, por tanto, susceptible de control abstracto de constitucionalidad.

**H. La Disposición General Primera de la LOAPPIE, ¿se encuentra vigente? De no ser el caso, ¿produce efectos ultractivos?**

18. La Corte verifica que la Disposición General Primera de la LOAPPIE fue derogada por la Disposición Derogatoria Primera de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal, publicada en el Registro Oficial Suplemento 309 de 21 de agosto de 2018 (en adelante, “**Ley de Fomento Productivo**”), en los términos siguientes:

*Primera.- Deróguese la disposición general primera de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público - Privadas y la Inversión Extranjera, publicada en el R.O.S. No. 652 del 18 de diciembre de 2015, en donde se ratificó “la vigencia de la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad Guayaquil”, por lo que una vez derogada la vigencia de esta codificación se dejará sin efecto el impuesto del dos por mil sobre los capitales de las personas jurídicas que realizan actividades comerciales, bancarias e industriales domiciliadas en el cantón Guayaquil que se creó con el fin de construir, equipar y mantener el hospital de la Universidad de Guayaquil.*

19. En vista de que la disposición jurídica impugnada ha sido expulsada del ordenamiento jurídico, esta Corte debe dilucidar si se reúnen los requisitos para realizar un control de constitucionalidad de una norma derogada.
20. La facultad para analizar la constitucionalidad de normas derogadas se prevé en el numeral 8 del artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías y Control Constitucional

LOGJCC<sup>4</sup>. Este organismo se ha pronunciado en el sentido de que el control material<sup>5</sup> de constitucionalidad de normas derogadas cabe cuando la norma en cuestión cause efectos jurídicos más allá de la fecha de su derogatoria.<sup>6</sup> Es decir, el estándar para que la Corte Constitucional pueda valorar la constitucionalidad de normas derogadas es que estas puedan producir efectos jurídicos ulteriores, a saber, posteriores a su derogatoria.

21. En esta línea, la Corte Constitucional advierte que la Disposición General Primera de la LOAPPIE ratificaba la “*vigencia de la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario de la Universidad de Guayaquil*”, es decir, que –durante su periodo de validez formal– sus efectos se restringían a confirmar la vigencia de un cuerpo normativo específico y, en el fondo –ante las dudas que suscitaba la derogatoria de la Ley 70-06 por parte del COMF–, a confirmar la vigencia del impuesto del dos por mil. A partir de su expulsión del ordenamiento jurídico, podría pensarse que la disposición jurídica habría dejado de producir efectos; no obstante, ello exigiría verificar la inexistencia de procesos administrativos o judiciales en los que se discuta la aplicación de la Disposición General Primera de la LOAPPIE y, de forma conexa, de la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario de la Universidad de Guayaquil, cuya vigencia había sido ratificada. Este Organismo, sin embargo, constata que existen procesos judiciales, en instancia casacional y pendientes de resolución, en los que se discute, precisamente, la aplicabilidad de las normas antes mencionadas, y los efectos que produjo la Disposición General Primera de la LOAPPIE con respecto al impuesto del dos por mil<sup>7</sup>. Lo anterior

---

<sup>4</sup> LOGJCC. “Art. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...] 8. Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad”.

<sup>5</sup> Sobre el control de constitucionalidad por la forma, en la Sentencia 021-17-SIN-CC dentro de los casos 0044-12-1N y 0045-12-IN, la Corte Constitucional afirmó: “Por tanto, al encontrarse expresamente derogada la Ordenanza, objeto de la demanda inconstitucional, no procede un control formal sobre ella. Es decir, resulta inoficioso analizar la conformidad del procedimiento seguido para la expedición de una ordenanza con el texto constitucional, cuando esta, en la actualidad no se encuentra vigente. Como bien lo ha señalado esta Corte de manera reiterada. “... no cabe un análisis formal en relación a la normativa impugnada, al no encontrarse vigente.” En igual sentido, véase, Sentencia 15-18-IN/19 de 2 de julio de 2019, párrafos 42-43.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 15-18-IN/19 de 2 de julio de 2019. “En este sentido, nos encontramos frente a una norma derogada que fue expulsada del ordenamiento jurídico [...] con posterioridad a la presentación de la demanda pero con anterioridad al pronunciamiento de la Corte Constitucional. [...] Con respecto a este hecho, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [...] recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su periodo de validez formal haya terminado. [...] para que una norma derogada pueda ser sometida al examen de constitucionalidad que corresponde a esta Corte, debe tener la capacidad de causar efectos jurídicos más allá de la fecha de su derogatoria.” (énfasis añadido)

<sup>7</sup> A modo de ejemplo, se puede mencionar el proceso 17751-2016-0552, en el que la Corte Nacional de Justicia resolvió rechazar el recurso de casación interpuesto por la compañía Sociedad Agrícola e Industrial San Carlos S.A. en contra de la sentencia de 10 de agosto de 2016, a través de la que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil declaró sin lugar la demanda de impugnación

da cuenta de que la Disposición General Primera de la LOAPPIE surte efectos de forma ulterior a su derogatoria, de manera que es posible analizar las alegaciones de inconstitucionalidad respecto de la disposición referida.

#### IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

22. Considerando que se ha verificado la derogatoria de Disposición General Primera de la LOAPPIE, no se planteará un problema jurídico para atender el cargo reseñado en el párrafo 6.1 *supra*, pues el mismo alega la inconstitucionalidad por la forma de la disposición impugnada y esta Corte se ha pronunciado en el sentido de que el control de constitucionalidad por la forma de normas derogadas resulta inoficioso<sup>8</sup>.
23. El control abstracto de constitucionalidad tiene por propósito garantizar la supremacía de la Constitución mediante la eliminación de incompatibilidades normativas entre esta y el resto de disposiciones que integran el ordenamiento jurídico. Lo anterior delimita la tarea de la Corte Constitucional al realizar control abstracto de constitucionalidad, consistente en contrastar las normas impugnadas con la Constitución, a efectos de determinar si guardan conformidad con la misma. De lo anterior se colige que el análisis acerca de la incompatibilidad de una determinada norma jurídica frente a otras normas infra constitucionales escapa de la competencia de esta Corte.
24. En esta línea, la Corte no planteará un problema jurídico respecto del cargo sintetizado en el párrafo 6.4 *supra* pues, en esencia, los accionantes argumentan que el pronunciamiento del PGE atendió un segundo pedido de reconsideración realizado por la Universidad de Guayaquil, lo que estaría prohibido por el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, que solamente permite un pedido de reconsideración. Así, para este Organismo es claro que lo que argumentan los accionantes es una supuesta incompatibilidad entre normas infra constitucionales que podría ser conocida por los cauces procedimentales respectivos, mas no por esta Corte<sup>9</sup>.
25. Conforme se desprende de los cargos sintetizados en los párrafos 6.2, 6.3 y 6.5 *supra* los accionantes atribuyen a una misma situación el haber inobservado el principio de legalidad en materia tributaria, la seguridad jurídica y el derecho a la propiedad. En atención a lo referido, esta Corte estima suficiente analizar los cargos esgrimidos por los accionantes a través del siguiente problema jurídico: **Las disposiciones impugnadas, ¿vulneran el derecho a la seguridad jurídica en materia tributaria**

---

interpuesta contra la resolución 144-CDP-2015 emitida por el director financiero de la Universidad de Guayaquil. Mediante Sentencia 361-17-EP/22, de 14 de septiembre de 2022, la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección interpuesta por la compañía referida, y ordenó el reenvío del proceso a la Corte Nacional de Justicia para que sustancie el recurso de casación interpuesto por la compañía.

<sup>8</sup> Véase nota al pie 5 *supra*.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 80-16-IN/21, de 02 de junio de 2021, párrafos 17 y 18: “Adicionalmente, la contradicción de una ordenanza frente a otras disposiciones legales es un asunto de legalidad que tiene que resolverse mediante mecanismos de control de legalidad. [...] Si una norma de menor jerarquía produce actos ilegales, los administrados siempre podrán acudir a la vía contenciosa administrativa para resolver el posible conflicto; y si produce violaciones a derechos reconocidos en la Constitución, podrán plantear garantías constitucionales.”

**por ratificar la vigencia de la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil –que codificó las regulaciones atinentes al impuesto del dos por mil– a pesar de la derogatoria expresa de la Ley 70-06 –que es la norma que creó el referido impuesto, y era una de las fuentes de tal codificación–?**

26. El artículo 82 de la Constitución consagra que el derecho a la seguridad jurídica “*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.*” Sobre este derecho, la jurisprudencia de este Organismo ha razonado que:

*En general, del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitarla arbitrariedad<sup>10</sup>.*

27. De manera general, la Corte ha manifestado que el derecho a la seguridad jurídica no debe entenderse, restrictivamente, como un mecanismo para proteger la vigencia de reglas pues, de forma principal, se trata de un derecho que salvaguarda el respeto de los principios que rigen el desarrollo y aplicación de los derechos, a saber, entre otros, los principios de legalidad, publicidad, irretroactividad, generalidad, previsibilidad (reconocidos en su mayoría en el artículo 11 de la Constitución)<sup>11</sup>.
28. La Corte ha reconocido que el derecho a la seguridad jurídica comporta dos supuestos, a saber: **i)** la preexistencia de normas previas, claras y públicas; y, **ii)** la aplicación de las normas vigentes, tornando predecible al ordenamiento jurídico<sup>12</sup>. Todo lo cual, como es natural, comporta la interdicción de actuaciones arbitrarias.
29. La seguridad jurídica en materia tributaria no es más que la aplicación de los conceptos referidos en los párrafos precedentes al ordenamiento tributario. Así, la seguridad jurídica exige que las obligaciones tributarias –materiales y formales– sean previsibles para los sujetos pasivos de tales obligaciones, siendo necesario, además, que esas obligaciones se desprendan –como en el resto del ordenamiento jurídico– de normas vigentes, claras, determinadas, estables y coherentes, de manera que los sujetos pasivos tengan una noción razonable de las reglas de juego que les serán aplicadas.
30. La *previsibilidad* es un elemento fundamental del sistema tributario, y es una de las principales consecuencias de la constitucionalización del tributo, pues sólo la seguridad en un ordenamiento de consecuencias previsibles garantiza el equilibrio entre la aplicación de las normas tributarias y la interdicción de la arbitrariedad de los aplicadores del derecho. Desde esta óptica, la *previsibilidad* es un principio propio del

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 989-11-EP/19, de 10 de septiembre de 2019, párrafo 20.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1889-15-EP/20, de 25 de noviembre de 2020, párrafo 27.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 17-14-IN/20 de 24 de junio de 2020, párrafo 20.

régimen tributario que garantiza la adecuación de las obligaciones tributarias a la Constitución.

31. Uno de los presupuestos mínimos indispensables de la *previsibilidad* como principio derivado de la seguridad jurídica, es que las normas que establezcan obligaciones tributarias cuyo cumplimiento se exija se encuentren vigentes. De lo anterior se desprende, precisamente, que una de las principales manifestaciones del derecho a la seguridad jurídica sea el principio de irretroactividad de la ley tributaria, consagrado en el artículo 300 de la Constitución, que señala que “[e]l régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria”.
32. Según la jurisprudencia de esta Corte, el quebranto del principio de irretroactividad en materia tributaria puede ocurrir respecto de la dimensión sustantiva o adjetiva del tributo<sup>13</sup>. El principio de irretroactividad (i) en lo referente a la dimensión sustantiva del tributo, protege el patrimonio de los contribuyentes, evitando que sea afectado por un tributo, o por un elemento del tributo, no previsto con antelación, y (ii) en lo referente a la dimensión adjetiva del tributo, garantiza que los sujetos pasivos –de obligaciones materiales o formales, indistintamente– no sufran alteraciones o limitaciones intempestivas e injustificadas sobre su derecho a desarrollar libremente una planificación tributaria lícita y no abusiva<sup>14</sup>.
33. La irretroactividad atinente a la dimensión sustantiva del tributo ocurre, entre otros supuestos, cuando “a un tributo preestablecido se le modifican sus elementos configurativos y se lo aplica a situaciones del pasado, de tal forma que se generen nuevas consecuencias económicas respecto a hechos pasados [...] [o cuando] se crea un nuevo tributo haciendo que aquel afecte de manera injustificada manifestaciones de riqueza o de consumo del pasado [...] [en igual sentido] la privación de un beneficio tributario de forma retroactiva constituiría un fenómeno que se encuadra dentro de esta dimensión.”<sup>15</sup>
34. De otro lado, la irretroactividad en la dimensión adjetiva del tributo se produce, de manera no exhaustiva, cuando “se aplica una nueva regulación sobre situaciones

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 76-16-IN/21, de 08 de septiembre de 2021, párrafo 62 y 63: “62. Para empezar el análisis, este Organismo considera prudente puntualizar que, en los tributos, indistintamente de su tipo (impuestos, tasas y contribuciones especiales o de mejora), concurren tanto una dimensión sustantiva como una dimensión adjetiva. Así, lo sustantivo del tributo está dado por los elementos constitutivos tasados en la norma, a saber: los sujetos de la obligación tributaria, el hecho generador, la base imponible, la tarifa, entre otros. Mientras que, en la dimensión adjetiva del tributo se identifican aquellos factores relacionados con procedimientos y facultades tributarias. 63. De este modo, mientras que en la parte sustancial del tributo se establece los elementos configurativos de la obligación tributaria; en la parte adjetiva, se recoge la regulación procedimental, incluyendo reclamos e impugnaciones, así como, las regulaciones que le permiten a la autoridad tributaria ejercer sus facultades de determinación, sanción, resolución y recaudación. En cuanto a la facultad de recaudación, la parte adjetiva regula el cómo y cuándo del cobro y el pago del tributo.”

<sup>14</sup> Ibidem. Párrafo 68.

<sup>15</sup> Ibidem. Párrafos 65 y 66.

*jurídicas consolidadas que tuvieron algún tipo de vinculación con procedimientos de determinación, sanción o recaudación; de igual manera, se contraviene este principio cuando se alteran las reglas sobre la caducidad, o se modifican intempestivamente los cronogramas para el cumplimiento de deberes formales y materiales, trastocando los deberes y obligaciones de los contribuyentes con relación a periodos fiscales vencidos, o respecto al que se encontraba corriendo en ese momento.”<sup>16</sup>*

- 35.** La observancia del derecho a la seguridad jurídica en materia tributaria exige, en definitiva, que se dote a los contribuyentes de un ordenamiento jurídico previsible, establecido en normas jurídicas vigentes, lo que, a su vez, demanda que no se altere, de manera retroactiva, las dimensiones sustantivas ni adjetivas del tributo. En igual sentido, conforme lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte, se desprende del derecho a la seguridad jurídica la exigencia de aplicar normas vigentes; *contrario sensu*, lo anterior implica una interdicción de aplicar normas derogadas. Así, este Organismo ha anotado que “*la aplicación de una norma derogada por parte de los operadores judiciales impacta en sí misma a derechos y preceptos constitucionales debido a la transgresión que ocasiona al núcleo de la seguridad jurídica en sus componentes.*”<sup>17</sup>
- 36.** En el caso *in examine*, los accionantes acusan que las disposiciones impugnadas pretendieron dar vigencia a un impuesto que había sido derogado, lo que se tradujo en que tal impuesto sea cobrado por su sujeto activo inclusive a pesar de la referida derogatoria. En atención al cargo expuesto, corresponde a la Corte verificar si, en efecto, **(i)** el impuesto en cuestión fue derogado y, de ser el caso, **(ii)** si las disposiciones impugnadas pretendieron dar vigencia al impuesto a pesar de su derogatoria expresa.
- 37.** En línea con el análisis que realizó este Organismo en la Sentencia 361-17-EP/22 de 14 de septiembre de 2022 (ver la nota al pie de página 7), la Corte anota lo siguiente:
- 37.1.** Mediante Decreto expedido por la Asamblea Nacional Constituyente el 9 de enero de 1945, publicado en el Registro Oficial 182 de 10 de enero de 1945, se creó el impuesto al dos por mil sobre los capitales declarados para la realización de actividades de comercio, bancos e industrias del cantón Guayaquil, a destinarse en la reconstrucción de la Catedral de Guayaquil. El impuesto, de acuerdo con este decreto, sería aplicable durante los ejercicios 1945 a 1948.
- 37.2.** A través del Decreto Legislativo de 20 de octubre de 1959, publicado en el Registro Oficial 981 de 1 de diciembre de 1959, se prorrogó la vigencia del impuesto referido en beneficio de la Junta de Construcción de la Catedral de Guayaquil, hasta el ejercicio 1970.
- 37.3.** Posteriormente, la Ley 70-06, publicada en el Registro Oficial 413, de 17 de abril de 1970, estableció el impuesto al dos por mil sobre los capitales

<sup>16</sup> Ibidem. Párrafo 67.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 361-17-EP/22, de 14 de septiembre de 2022, párrafo 44.

declarados para la realización de actividades de comercio, bancos e industrias del cantón Guayaquil, pero con carácter permanente y con la finalidad de construir, equipar y mantener el Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil.

- 37.4.** A continuación, mediante Decreto Legislativo 34 de la Cámara Nacional de Representantes de 11 de diciembre de 1979, publicado en el Registro Oficial 181 de 6 de mayo de 1980, se confirió a las universidades y escuelas politécnicas estatales jurisdicción coactiva para el cobro de sus créditos tributarios.
- 37.5.** Mediante Ley 99-47, publicada en el Registro Oficial 347 de 27 de diciembre de 1999, se reformó la Ley 70-06 –que estableció el impuesto del dos por mil con carácter permanente en beneficio del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil–, específicamente sus artículos 1 y 2.
- 37.6.** El 12 de enero del 2000, la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional expidió la “*Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil*”, que fue publicada en el Registro Oficial 26, de 28 de febrero del 2000, y que codificó las fuentes normativas reseñadas en los párrafos 37.1, 37.3, 37.4 y 37.5 *supra*.
- 37.7.** Finalmente, el COMF, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 332 de 12 septiembre de 2014, derogó, de forma expresa, la Ley 70-06<sup>18</sup> que, como quedó dicho, fue una de las leyes codificadas a través de la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario de la Universidad de Guayaquil.
- 38.** Considerando que la Ley 70-06 es la norma que creó el impuesto del dos por mil, para esta Corte es claro que su derogatoria implicó –como es lógico– la derogatoria del referido impuesto que, por tanto, se entiende derogado a partir de la publicación del COMF en el Registro Oficial. No existe otra interpretación razonable para la expresa derogatoria de la Ley 70-06 contenida en el COMF pues, si la intención del legislador hubiera sido que el impuesto permanezca en el ordenamiento jurídico tributario, no habría derogado la norma que lo creó. En opinión de esta Corte, interpretar algo distinto restaría eficacia a lo dispuesto por el legislador en el COMF.
- 39.** Sobre los efectos de la derogatoria de la Ley 70-06, la Corte afirmó que ello implicó su expulsión “*del ordenamiento jurídico, cuestión que acarreó naturalmente que se dejaran sin efecto las partes de otros cuerpos legales en donde la norma hubiese sido codificada como lo es el caso de la Codificación*”<sup>19</sup> que, a partir de la derogatoria, dejó

<sup>18</sup> COMF. “Sin perjuicio de lo ordenado en las Disposiciones Transitorias, a partir de la fecha de vigencia de este Código, quedan derogadas todas las normas en cuanto se opongan a las disposiciones de este Código. Adicionalmente, Se derogan expresamente las siguientes leyes con todas sus reformas y reglamentos: [...] 27. Ley No. 70-06, publicada en el Registro Oficial No. 413 de 17 de abril de 1970 [...]”

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 361-17-EP/22, de 14 de septiembre de 2022, párrafo 39 (ii).

de contener las disposiciones de la Ley 70-06 (y de las disposiciones que la reformaron, específicamente, los artículos 1 y 2 de la Ley 99-47) que fueron codificadas en su momento, quedando subsistente en lo demás. De hecho, esta Corte ya afirmó que la “*Codificación no podía tener otras fuentes del tributo, pues la fuente única y originaria del impuesto era la Ley No. 70-06.*”<sup>20</sup>

**40.** La Presidencia de la República, la Asamblea Nacional y la Procuraduría General del Estado han argumentado que la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil es una fuente independiente a las leyes que codificó; no obstante, esta Corte llega a la conclusión contraria, por lo siguiente:

**40.1.** De conformidad con el artículo 139 de la Constitución Política de 1998, la Comisión de Legislación y Codificación tenía facultad para compilar normas y reunir cuerpos legales; además, podía preparar proyectos de ley para que sean conocidos y aprobados por el Congreso. Resulta, por tanto, evidente, que la Comisión no tenía facultades legislativas, solamente tenía iniciativa legislativa, lo que es una consecuencia natural de la diferencia de la comisión referida, como institución compiladora de normas, y el Congreso, como representante democrático de la ciudadanía.

**40.2.** La facultad de la Comisión de proponer proyectos de ley era, en todo caso, restringida, pues el artículo 157 de la Constitución de 1998 prohibía expresamente que la Comisión trate “*proyectos de leyes tributarias, ni [aquellos] calificados de urgencia en materia económica.*” Lo anterior pone de relieve la dependencia de las codificaciones en materia tributaria respecto de sus fuentes, y excluye la posibilidad de concebirlas como cuerpos normativos independientes; interpretar lo contrario implicaría reconocer que la comisión codificadora ostentaba facultades legislativas en materia tributaria, lo que no guarda conformidad con el régimen jurídico.

**41.** Con fundamento en lo anterior, se tiene que la Disposición General Primera de la LOAPPIE *ratificó la vigencia* de la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario Docente de la Universidad de Guayaquil que, a la fecha de tal ratificación, ya no contenía las disposiciones que figuraban en la Ley 70-06, pues esta norma había sido derogada por el COMF.

**42.** Sobre la “*ratificación de vigencia*” de una norma jurídica –que es lo que pretendió realizar la Disposición General Primera de la LOAPPIE– esta Magistratura se permite recordar que todas las normas jurídicas, en la medida en que no sean derogadas, tienen vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico, y por tanto no precisan de otra norma –posterior– que ratifique su vigencia. Hasta su derogatoria, toda norma se entiende vigente sin necesidad de normas posteriores que ratifiquen tal vigencia.

---

<sup>20</sup> Ibidem. Párrafo 39 (iii).

43. La reflexión anterior pone de relieve que lo que se pretendió, en realidad, a través de la Disposición General Primera de la LOAPPIE fue ratificar la vigencia del impuesto del dos por mil que ya se había derogado –por obra del COMF–. Si –como se ha afirmado– el impuesto no se hubiera derogado como consecuencia de la publicación del COMF en el Registro Oficial, no hubiera sido necesaria una norma que “*ratificara la vigencia*” de la Codificación que recogió la norma creadora del impuesto. La expedición de una norma como la impugnada pone de relieve, por el contrario, que el legislador pretendió dar vigor a un impuesto derogado.
44. Las reflexiones sobre la Disposición General Primera de la LOAPPIE son aplicables respecto del pronunciamiento del PGE, en la medida en que tal pronunciamiento se expidió en virtud de la facultad de absolver, con carácter vinculante, las consultas jurídicas sobre la inteligencia o aplicación de normas legales, contemplada en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, lo que implica que, al haber concluido que el impuesto del dos por mil estaba vigente a pesar de la derogatoria del COMF, también dispuso la aplicación de una norma derogada.
45. Si la aplicación de normas derogadas supone una vulneración al derecho a la seguridad jurídica, se debe concluir que la emisión de una disposición que ordena aplicar normas derogadas es contraria al mencionado derecho. Sobre el primer asunto, es decir, que la aplicación de normas derogadas es un supuesto de vulneración del derecho a la seguridad jurídica autónoma, esta Corte afirmó lo siguiente:

*43. En función de la jurisprudencia de esta Corte, se colige que la aplicación de normas derogadas, generalmente, acarrea una vulneración a otros derechos o preceptos constitucionales, pues trastoca la claridad, publicidad y el carácter previo que deben tener todas las normas que serán aplicadas a los titulares del derecho a la seguridad jurídica. Este tipo de transgresión impacta los componentes del derecho reconocido en el artículo 82 de la Constitución, mismo que demanda la certidumbre que se debe brindar a los sujetos procesales.*

*44. En virtud de las consideraciones supra, la aplicación de una norma derogada por parte de los operadores judiciales impacta en sí misma a derechos y preceptos constitucionales debido a la transgresión que ocasiona al núcleo de la seguridad jurídica en sus componentes. Por lo tanto, este Organismo considera que en este tipo de supuestos no será necesario verificar una afectación a otros preceptos constitucionales toda vez que se genera una transgresión al estatus o situación jurídica de las personas, quienes no pueden prever las consecuencias de sus acciones o exigir el cumplimiento de sus pretensiones. La aplicación de una norma que no se encuentra vigente genera desconfianza frente a un ordenamiento que no es claro, previo y público y trae como consecuencia un escenario de ilegalidad en el que siempre se comprometen derechos y preceptos constitucionales<sup>21</sup> [énfasis añadido].*

46. En el caso *sub iudice*, la Corte ha verificado que, al haberse derogado la Ley 70-06, la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario de la Universidad de Guayaquil dejó

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 361-17-EP/22, de 14 de septiembre de 2022, párrafos 43 y 44.

de contener las disposiciones relativas al impuesto del dos por mil que figuraban en la ley derogada. Por tanto, la Disposición General Primera de la LOAPPIE, que pretendió “*confirmar la vigencia*” de la Codificación de la Ley del Sistema Hospitalario de la Universidad de Guayaquil –que, a la fecha de tal confirmación, ya no incorporaba las disposiciones atinentes al impuesto en cuestión– avaló el cobro de un impuesto derogado.

47. En virtud de lo referido, la Corte verifica que las disposiciones impugnadas ordenaron que se aplique una norma derogada, lo que afecta el núcleo de la seguridad jurídica en su componente de certeza y previsibilidad, pues impide que los contribuyentes anticipen las obligaciones que les serán exigidas. En concreto, tras la derogatoria de la Ley 70-06 los contribuyentes podían prever razonablemente que en los ejercicios fiscales posteriores no tendrían obligación de pago del impuesto del dos por mil, pero tal certeza les fue arrebatada con las disposiciones impugnadas y, por tanto, con el cobro de un impuesto que se había suprimido. Lo anterior tuvo como consecuencia que se generen efectos económicos respecto a hechos que, al amparo del ordenamiento jurídico vigente, no debían generar un tributo.
48. En virtud de las consideraciones expuestas, este Organismo identifica una incompatibilidad de las disposiciones impugnadas con el derecho a la seguridad jurídica, en la medida en que ordenaron la aplicación de una norma y de un impuesto derogados, lo que basta para declarar la incompatibilidad de las disposiciones impugnadas con el artículo 82 de la Constitución.
49. Por último, cabe referirse a los efectos en el tiempo de esta sentencia. Conforme a las razones que fueron consideradas para proseguir con el análisis de una norma derogada (párrafo 21 *supra*), se debe concluir que esta sentencia solo debe surtir efectos para el futuro y respecto de procesos de conocimiento en curso.

## **V. Decisión**

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Declarar la inconstitucionalidad, por el fondo, de la Disposición General Primera de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera (en relación a los efectos expuestos en el párrafo 21 *supra*), publicada en el Registro Oficial Suplemento 652 del 18 de diciembre de 2015, y del pronunciamiento del procurador General del Estado, contenido en el Oficio 02646, de 11 de septiembre de 2015.
2. Esta declaratoria de inconstitucionalidad surte efectos para el futuro y respecto de procesos de conocimiento en curso.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 01 de febrero de 2023.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**