

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2023

**CASO 5-23-UE**

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

**DICTAMEN 5-23-UE/23**

**Resumen:** Se emite dictamen favorable al proyecto de “Decreto-Ley de Urgencia Económica de Creación del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas No Retornables”.

<b>1. Antecedentes</b>	<b>1</b>
<b>2. Competencia</b>	<b>3</b>
<b>3. Contenido del proyecto de Decreto-Ley</b>	<b>4</b>
<b>4. Fundamentos del proyecto de Decreto-Ley</b>	<b>6</b>
<b>4.1. De los fundamentos generales</b>	<b>6</b>
<b>4.1.1 Fundamentos de índole económico y tributario</b>	<b>6</b>
<b>4.1.2. Fundamentos de tipo ambiental y social</b>	<b>8</b>
<b>5. Análisis constitucional</b>	<b>15</b>
<b>5.1. Planteamiento de problemas jurídicos</b>	<b>15</b>
<b>6. Resolución de problemas jurídicos</b>	<b>15</b>
<b>6.1. ¿La emisión del proyecto de decreto-ley de urgencia económica se encuentra justificada?</b>	<b>15</b>
<b>6.2. ¿El proyecto de decreto-ley contiene incompatibilidades manifiestas o evidentes con la Constitución?</b>	<b>23</b>
<b>7. Consideración Adicional</b>	<b>28</b>
<b>8. Decisión</b>	<b>28</b>

**1. Antecedentes**

1. El 17 de mayo de 2023, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza (“**Presidente de la República**” o “**Presidencia de la República**”) emitió el Decreto 741 en el que dispuso la disolución de la Asamblea Nacional del Ecuador por grave crisis política y conmoción interna.

2. El 18 de agosto de 2023, la Presidencia de la República, mediante oficio número T. 519-SGJ-23-0230, presentó a la Corte Constitucional el proyecto de “Decreto-Ley de Urgencia Económica de Creación del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas No Retornables” (“**proyecto de decreto-ley**”).
3. Al proyecto de decreto-ley se adjuntó como anexos los informes técnicos de sustento del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica; Ministerio de Inclusión Económica y Social; Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca; Ministerio de Economía y Finanzas y del Servicio de Rentas Internas.
4. Mediante sorteo electrónico de 22 de agosto de 2023, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional, Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento de la causa el 30 de agosto de 2023, se solicitó un informe al presidente de la República, convocó a audiencia para el 12 de septiembre de 2023 a fin de que comparezca en conjunto con las carteras de Estado e invitó a las universidad y ciudadanía en general a presentar *amicus curiae*.
5. Se han presentado los siguientes *amici curiae*:
  - 5.1. El 31 de agosto de 2023, ingresado por la “Asociación de Recicladores 29 de junio”, y solicita la aprobación para garantizar la permanencia del impuesto.
  - 5.2. El 6 de septiembre de 2023, presentado por la “Asociación de Servicio de Reciclaje Perla Limpia”, en el cual, pide se dictamine la constitucionalidad del proyecto de decreto-ley.
  - 5.3. El 07 de septiembre de 2023, ingresado por la “Asociación Ecuatoriana de Plásticos”, la cual solicita, se emita dictamen favorable del proyecto de decreto-ley.
  - 5.4. El 08 de septiembre de 2023, mediante escrito ingresado por la Defensoría del Pueblo, solicita la aprobación del proyecto de decreto-ley de conformidad con las normas constitucionales y de Tratados Internacionales de Derechos Humanos.
  - 5.5. El 08 de septiembre de 2023, por parte del Ab. Jorge Luis Cedeño Cuellar, quien solicita la no aprobación del proyecto de decreto-ley, por no ajustarse al art. 148 de la Constitución y los parámetros establecidos por este Organismo.
  - 5.6. El 08 de septiembre de 2023, por parte del Ab. Stevie Raúl Gamboa Valladares, quien pide la no aprobación del decreto-ley, al considerar que el Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas No Retornables es un subsidio y no un impuesto.
  - 5.7. El 08 de septiembre de 2023, la “Red Nacional de Recicladores del Ecuador”, solicita la continuación del impuesto, por cuanto su eliminación significaría una regresividad de derechos.

- 5.8. El 08 de septiembre de 2023, el Ab. Rogelio Valencia Alcívar, expone que para la aprobación del impuesto se requiere necesariamente del procedimiento parlamentario.
- 5.9. El 08 de septiembre de 2023, la Asociación de Servicios de Reciclaje Artesanal Universal Vida para Quito y Desarrollo Sostenible para Galápagos y Ecuador, solicitando el dictamen favorable al decreto-ley.
6. El día 12 de septiembre de 2023 a las 15:30 se realizó audiencia telemática a la que comparecieron la Subsecretaría General Jurídica de la presidencia de la Republica y el asesor de la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República; del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, el Abg. Darío Fernando Cueva Valdez, coordinador general de asesoría jurídica y Ab. María Fernanda Manopanta Pilicita, como segunda asesora; del Ministerio de Inclusión, Económica y Social, el Ab. Juan Carlos Illescas, director nacional de patrocinio, María Verónica Ocando, viceministra de Inclusión Económica y Social; del Ministerio de la Producción, Comercio Exterior, Inversiones, Comercio y Pesca, el viceministro de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, Alfonso Abdo, del Ministerio de Economía y Finanzas el viceministro de la institución, Leonardo Sánchez Aragón; del Servicio de Rentas Internas participaron Alexandra Naranjo, procuradora nacional tributario y Christian Mosquera, especialista de recursos de revisión.; de la Procuraduría General del Estado, la subdirectora de asuntos constitucionales Rafaela Uzcátegui. Así como, los representantes de los *amici curiae*.
7. El 14 de septiembre de 2023, el Secretario Jurídico de Presidencia ingresó un escrito para legitimar la intervención de los abogados que participaron en la audiencia.
8. El 15 de septiembre de 2023, ingresó un escrito la Procuraduría General del Estado legitimando la intervención de su la abogada que participó en la audiencia y el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones, Comercio y Pesca presentado un informe de actividades para la propuesta del decreto-ley.

## **2. Competencia**

9. De acuerdo con el artículo 148 inciso final de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE” o “Constitución”) y al artículo 3 numeral 4 literal h) de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el pleno de la Corte Constitucional es competente para dictaminar de manera previa, sobre

la constitucionalidad del proyecto de decreto-ley de urgencia económica presentado por el presidente de la República.

### **3. Contenido del proyecto de Decreto-Ley**

- 10.** El proyecto de decreto-ley presentado por la presidencia de la República contiene 13 artículos, dos disposiciones transitorias y una disposición final.
- 11.** El contenido del proyecto del decreto-ley se resumen a continuación:
- 12.** Los artículos 1 y 2 refieren al objeto y ámbito del proyecto del decreto-ley. Como objeto se indica que “tiene por objeto disminuir la contaminación ambiental y estimular el proceso de aprovechamiento de botellas de plástico de Polietileno Tereftalato (PET) no retornables post consumo e incentivar los procesos de reciclaje inclusivo en un entorno de fomento a la economía circular”. Respecto al ámbito, señala que “se extiende a todas las sociedades y personas naturales que importen, produzcan o comercialicen botellas plásticas PET no retornables para envasado de bebidas en el territorio nacional o que importen bebidas envasadas en dichas botellas bajo el régimen de consumo, así como a las empresas embotelladoras de bebidas en dichas botellas y recicladoras transformadoras que se encarguen de procesar estos residuos, en todo el territorio nacional”.
- 13.** El artículo 3 señala lo que constituye como hecho generador, e indica: “el hecho generador será embotellar bebidas en botellas plásticas PET no retornables que se utilicen para contener bebidas alcohólicas, no alcohólicas, gaseosas, no gaseosas y agua. Además, en el caso de bebidas importadas bajo régimen de consumo, el hecho generador del impuesto será su desaduanización”.
- 14.** El artículo 4 establece que, “el sujeto activo de este impuesto es el Estado”, y dispone que “será administrado por el Servicio de Rentas Internas”.
- 15.** El artículo 5, determina que son sujetos pasivos de este impuesto: “a. Las embotelladoras de bebidas contenidas en botellas plásticas PET no retornables gravadas con este impuesto; y, b. Quienes realicen importaciones de bebidas, bajo régimen de consumo, contenidas en botellas plásticas PET no retornables gravadas con este impuesto”.
- 16.** El artículo 6, acerca de la base imponible, indica que “será el número de unidades embotelladas o importadas, según corresponda”.

17. El artículo 7, sobre la tarifa determina: “por cada botella plástica PET no retornable gravada con este impuesto, se aplicará la tarifa de dos centavos de dólar de los Estados Unidos de América (0,02 USD). El valor del impuesto se devolverá en su totalidad únicamente a quien sea considerado reciclador transformador, conforme lo disponga la certificación emitida en conjunto entre el ente rector de la producción y el ente rector en materia ambiental”.
18. El artículo 8, establece las exoneraciones, y dispone “se encuentran (sic) exento del pago de este impuesto el embotellamiento o importación bajo el régimen de consumo de productos lácteos y medicamentos en botellas de plástico PET no retornables”.
19. El artículo 9, acerca de la declaración, liquidación y pago del impuesto, determina que los sujetos pasivos de este impuesto declararán las operaciones gravadas “dentro del mes siguiente al que las efectuó, en la forma y plazos que se establezcan mediante el Reglamento a este Decreto-Ley”. Asimismo, dispone que, para la liquidación del impuesto a pagar, “el contribuyente multiplicará el número de unidades embotelladas o importadas, por la tarifa”. En lo referente a importaciones, la liquidación, señala: “se efectuará en la declaración de importación y su pago se realizará previo despacho de los bienes por parte de la autoridad de aduanas correspondiente. El impuesto liquidado deberá ser pagado en los plazos previstos para la presentación de la declaración”.
20. El artículo 10 sobre la no deducibilidad, indica que “el pago del mismo no será considerado como gasto deducible para la liquidación del impuesto a la renta”.
21. El artículo 11, acerca de la facultad determinadora, señala que “la Administración Tributaria ejercerá su facultad determinadora sobre este impuesto, [...], de conformidad con el Código Tributario y demás normativa vigente”.
22. El artículo 12, sobre la facultad sancionadora, se dispone: “las entidades competentes podrán establecer las sanciones que hubiere a lugar, de conformidad con el Código Tributario”.
23. El artículo 13, define los términos de la siguiente forma:
  - a. Botellas plásticas PET: Envase plástico fabricado con Polietileno Tereftalato (PET), que puede ser transparente o coloreado, y que se utiliza principalmente para el envasado de bebidas.

- b. Botellas plásticas no retornables: Son aquellas que, después de haber sido consumido su contenido, no retoman al productor para ser utilizadas nuevamente en el ciclo de envasado o no retoman al productor para ser re envasadas. Generalmente son elaboradas con Polietileno Tereftalato (PET).
- c. Reciclaje inclusivo: Es aquel que incorpora a las y los recicladores de base en la gestión integral de los residuos sólidos no peligrosos. El reciclaje inclusivo reconoce el valor económico, social, ambiental, político y cultural del oficio de las y los recicladores y facilita su inclusión y remuneración en los nuevos modelos de gestión de residuos.
- d. Economía Circular: Modelo que plantea la regeneración y restauración de ecosistemas a través de un cambio estratégico de producción y consumo que tienda a evitar la generación de residuos desde el diseño.
- e. Reciclador de base: Persona natural que, mediante el uso de la técnica artesanal y/o semiindustrial, se dedica en forma directa y habitual, individual o colectiva, a la recuperación y recolección selectiva de residuos domiciliarios o de otras fuentes, y a la gestión de instalaciones de recepción y almacenamiento de tales residuos, incluyendo su clasificación y revalorización.

**24.** Finalmente, el proyecto de decreto-ley incluye dos disposiciones transitorias, las cuales determinan que, en el término de treinta días, a partir de la entrada en vigencia del mismo, el Presidente de la República deberá emitir el Reglamento correspondiente; y que, hasta que entre en vigor el referido Reglamento, seguirán siendo aplicables las disposiciones reglamentarias y normativa secundaria sobre el proceso de devolución del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas. En tanto que, la disposición final establece textualmente que el presente decreto-ley “entrará en vigor una vez que la Corte Constitucional haya emitido el correspondiente Dictamen Favorable”.

#### **4. Fundamentos del proyecto de Decreto-Ley**

##### **4.1. De los fundamentos generales**

**25.** En este punto, es necesario analizar los fundamentos del proyecto de decreto-ley, de lo cual, se desprende la existencia de consideraciones de índole económico-tributario, y ambiental –social. Para lo cual, se ha tomado en cuenta, la exposición de motivos y considerandos del propio decreto-ley, así como los informes emitidos por el Servicio de Rentas Internas, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. Ministerio de Inclusión Económica y Social y Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca.

##### **4.1.1 Fundamentos de índole económico y tributario**

- 26.** En el decreto-ley se indica que en la sentencia 58-11-IN/22, de 12 de enero de 2022, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad, por la forma, de Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, y se dispuso que para suplir el vacío normativo y para garantizar la seguridad jurídica, los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad entrarán en vigencia hasta finales del ejercicio fiscal 2023, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2023. Tiempo durante el cual, el presidente de la República tiene la facultad de promover las reformas legislativas correspondientes.
- 27.** Asimismo, señala que, es imperante y pertinente para garantizar la continuidad y efectividad de este impuesto, sea tramitado antes de la finalización del ejercicio fiscal del año 2023. En virtud de que, se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible para fomentar y mejorar la competitividad, bajo el enfoque de una economía circular e inclusiva.
- 28.** De igual manera, en los considerandos, se citan las siguientes normas constitucionales, art. 148 acerca a los decretos–ley de urgencia económica cuando se encuentre disuelta la Asamblea Nacional, art. 276 en cuanto al régimen de desarrollo, art. 278 referente al consumo de bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental, art. 283 relativo al sistema económico social y solidario, art. 284 y 285 respecto al impulso de incentivos en materia económica y fiscal.
- 29.** Se expresa que, es imperante y pertinente que la propuesta de decreto-ley entorno a la operatividad del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas sea tramitado antes de la finalización del año fiscal 2023, lo que permitirá garantizar la continuidad y efectividad de este mecanismo de protección ambiental, asegurando la seguridad jurídica y evitando vacíos normativos en materia impositiva.
- 30.** Es así que, en el dictamen favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, contenido en el oficio No. MEFVGF-2023-067-O del 18 de agosto de 2023, suscrito por el viceministro de finanzas, basado en el Informe Técnico MEF-SPF-SP-2023-104 de 18 de agosto de 2023 de las Subsecretarías de Política Fiscal, Presupuesto y Gestión y Eficiencia Institucional de la mencionada Cartera de Estado, concluye y recomienda que el Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas, es compatible con los requerimientos de la sentencia 58-11-IN/22, y si bien se estima que recauda aproximadamente 38,5 millones anuales, no genera un impacto recaudatorio a estimar, ya que, su propósito es dar continuidad a este impuesto. Esto con el objeto de disminuir la contaminación ambiental y establecer un beneficio a las personas vinculadas a las actividades de reciclaje, sin que este decreto-ley genere erogaciones adicionales para el Presupuesto General del Estado,

guardando coherencia con la normativa que rige a este Portafolio, en consonancia con la obligación de emitir dictamen en proyectos de instrumentos legales de impacto en los recursos públicos.

31. En el referido Informe Técnico se menciona que el reemplazo de la tarifa de “hasta dos centavos de dólar” por “dos centavos de dólar”, implica que el valor del impuesto se devolverá en su totalidad. Además, esta tarifa por embotellar o importar bebidas contenidas en botellas plásticas, mantendría la recaudación en los años futuros por concepto de este impuesto.
32. El Servicio de Rentas Internas, en oficio suscrito por su director general, número SRI-SRI-2023-091-OF de 17 de agosto de 2023, sobre el impacto recaudatorio del presente decreto-ley indica que, los cambios identificados en el régimen del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas No Retornables, se incorpora a las bebidas importadas bajo el régimen de consumo, circunscribe el beneficio de la devolución a los recicladores transformadores, siempre que se encuentren certificados por el ente rector de la producción y ente rector ambiental; el gravamen de dos centavos de dólar americanos, será devuelto en su totalidad, bajo la periodicidad del mes siguiente a las operaciones gravadas, y, estableciéndose la facultad sancionadora en materia tributaria, ambiental y productiva.
33. El Servicio de Rentas Internas, señala que la naturaleza jurídica del impuesto no es recaudatorio, ya que, busca regular patrones de producción y consumo, mediante la imposición de actividades que generen incentivos económicos, como lo es, la devolución del impuesto, a quienes efectúan el reciclaje. Por lo que, no debería generar impactos en las finanzas públicas, ya que, se trata de un impuesto, extrafiscal y totalmente redimible, señalándose, que no existe un impacto recaudatorio; y, por ende, el decreto-ley entraría en vigencia a partir del 1 de enero de 2024.
34. En el escrito de 4 de septiembre de 2023, el presidente de la República manifestó:

20. Con base en este análisis, se infiere que la eliminación de este impuesto podría incidir negativamente en los ingresos de la economía de las familias dedicadas al reciclaje; lo que acarrearía un efecto multiplicador negativo principalmente en el contexto de la economía popular y solidaria, así como en relación a una posible emisión de subvenciones por parte del Estado como medidas socio-económicas paliativas para contrarrestar el efecto de esta externalidad negativa para las familias de los recicladores.

#### **4.1.2. Fundamentos de tipo ambiental y social**

- 35.** El decreto-ley en la exposición de motivos recoge que este Impuesto Redimible ha sido reconocido como una iniciativa exitosa en términos de ambientales, ha generado beneficios significativos para los recicladores, como un estímulo a la cadena y cultura de reciclaje en la población. Siendo los recicladores de base un grupo vulnerable, que debe ser reconocido en los términos de la Ley Orgánica de Economía Circular e Inclusiva y el Código Orgánico del Ambiente.
- 36.** El proyecto tiene por objeto disminuir la contaminación ambiental y estimular el proceso de aprovechamiento de botellas de plástico, debiéndose promover reformas legislativas para suplir vacíos normativos y evitar la dispersión normativa, con el objetivo de promover modelos circulares que respeten la capacidad de carga de los ecosistemas, reducir la generación de desechos, con repercusión en la erradicación de la pobreza y promoción de la inclusión social.
- 37.** En los considerandos se cita los siguientes artículos de la Constitución: 14 en cuanto al derecho a vivir en un ambiente sano; 66 número 27 referente al derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación; 71 y 73 relativo a la protección de la naturaleza; 83 numeral 6 sobre el respeto a los derechos de la naturaleza; y, 395 número 2 respecto de políticas de gestión ambiental.
- 38.** Con respecto al informe de sustento para la implementación del presente decreto-ley del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Ministerio de Inclusión Económica y Social, y Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, del 13 de julio de 2023, suscrito por el analista de gestión de residuos sólidos 2 y gerente de proyecto del MAATE; así como, por el analista de gestión de conocimiento y coordinador general de estudios y datos de inclusión del MIES; y por, el especialista de desarrollo de industrialización primera y director de desarrollo de industrias básicas del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca; concluye y recomienda que durante los 10 años de vigencia de este impuesto, se han recuperado más de 12 mil millones de botellas plásticas, el mismo, que se encuentra en vigencia hasta el 31 de diciembre de 2023 (sentencia 58-11-IN/22). Por lo mismo, para estos Ministerios, resulta evidente que se trata de una norma de índole económica, cuya tarifa de dos centavos de dólar se devolverá en su totalidad, generando así, un ingreso adicional para los recicladores de base, en el contexto de que la generación de inversiones, nuevos empleos, sin que exista incompatibilidades con el ordenamiento jurídico.

- 39.** En el referido informe de sustento, se deja constancia que el impuesto fue promulgado el 24 de noviembre de 2011, siendo regulada su implementación por un reglamento y resoluciones del Servicio de Rentas Internas, indicándose que dentro de la cadena de valor se encuentran los recicladores base, los centros de acopio autorizados, las embotelladoras, las importadoras, las recicladoras transformadoras, los fabricantes y el consumidor, cada uno con diferentes particularidades, enfatizando que los recicladores de base son uno de los principales actores en la recuperación de las botellas de plástico. Al respecto, el reciclador recupera entre una y dos toneladas de residuos al mes, de los cuales, el 12% es plástico y su comercialización representa el 30% de su ingreso mensual.
- 40.** En este sentido, señala, que la recolección de botellas evita que este tipo de material vaya a rellenos sanitarios, vertederos, espacios verdes, calles, ríos, playas o senderos, en función inclusive de la Ley Orgánica de Economía Circular y la Ley para la Racionalización, Reutilización y Reducción de Plásticos de un solo uso, reflejándose en la realidad que exista debilidades que deban superarse, como por ejemplo, cuestiones de contrabando, empresas fantasmas para esta actividad, poca tecnificación, margen mínimo de ganancia, menor precio pagado, el cual, depende de la lejanía del lugar de recuperación, variación de precio para el reciclador según el lugar número de intermediarios en la cadena. Debiéndose proceder al mantenimiento de este impuesto, a fin de conservar este incentivo, donde el material desechado por el consumidor es recolectado por los recicladores de base y reinsertado como materia prima post consumo, en ciclos productivos.
- 41.** Se relieves que esta actividad es de subsistencia, cuya modificación afecta directamente a los ingresos de un grupo vulnerable, consecuentemente, se debe garantizar la continuidad de este impuesto redimible para brindar seguridad jurídica a los diferentes actores de esta cadena de reciclaje, con un mecanismo de protección ambiental y optimización de los ingresos del Estado, dentro del objetivo de reducir la tasa de pobreza extrema del 15.44% al 10.76%, sobre todo en las personas que viven con menos de \$ 1,25 dólares al día, quienes, al integrar este sector informal de la economía, se ven expuestos a grandes riesgos y peligros a su salud.
- 42.** Se refleja en los informes, como cifras importantes, que son 20 mil personas dedicadas al reciclaje, de las cuales el 70% son mujeres, el 90% no accede a seguro social y su ingreso promedio mensual es de USD \$ 218, siendo las botellas recuperadas en un 54% por los centros de acopio, y un 46% por recicladores de base, de un total de 670 millones de botellas al año, es decir 50 mil toneladas anuales, lo que constituye 36 mil metros cúbicos de botellas que no van a contenedores de basura común.

## **De la audiencia pública**

### ***Presidencia de la Republica***

- 43.** En la audiencia pública, los representantes del presidente de la República<sup>1</sup> enfatizaron que, para el análisis del proyecto de decreto-ley, se debe considerar que el artículo 148 de la CRE faculta a la máxima autoridad del Ejecutivo, en el escenario de la disolución de la Asamblea Nacional, a enviar a la Corte Constitucional un proyecto de decreto-ley de urgencia económica.
- 44.** Indicaron que el proyecto de decreto-ley es urgente, al ser dirigido al cuidado ambiental, lo cual, es una circunstancia apremiante que requiere de medidas inmediatas dirigidas a favor de este problema y de los recicladores de base. Señalaron que estas circunstancias guardan relación con una necesidad de mantenimiento del impuesto para el cuidado del ambiente y de este grupo de la población (recicladores). Por último, manifestaron que, en la situación actual, no se cuenta con medidas ordinarias para que no deje de estar vigente este impuesto establecido en la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado.
- 45.** Mencionaron que el presente proyecto de decreto-ley nace de la sentencia 58-11-IN/22 la que dispone de manera clara y directa que el presidente de la República puede subsanar los vacíos legales que deja la sentencia, en razón de que este impuesto, específicamente, dejaría de existir. Por lo mismo, señalaron que, este hecho por sí solo denota la urgencia de su aprobación antes de terminar el año fiscal, así es necesario garantizar este mecanismo de protección ambiental y social, entre ellos, la creación de empresas de centros de acopio, aumento de ingresos para los recicladores de base y reducción de la contaminación.
- 46.** Adicionalmente indican, que no es posible esperar a la instalación de la nueva Asamblea Nacional, ya que los legisladores, contarían con sus credenciales a partir de la primera semana de diciembre del presente año; por lo que, no habría el tiempo suficiente para la presentación, tratamiento oportuno de un proyecto de ley con carácter económico – urgente, conforme el art. 140 de la CRE y su implementación, antes del 31 de diciembre de 2023.

---

<sup>1</sup> Yolanda Salgado Guerrón, subsecretaria general jurídica de la Presidencia de la Republica y Jhossueth Almeida Villacis, asesor de la secretaria general jurídica de la Presidencia de la República.

- 47.** Finalizaron, recordando los artículos 285 y 288 de la CRE sobre la política económica y fiscal, e indicando que la Función Ejecutiva tiene dentro de sus competencias el desarrollo de las mismas y deben impulsar un consumo social y ambientalmente responsable, siendo un objetivo específico, el generar incentivos para la producción de bienes ambientalmente responsables.

***Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica***

- 48.** En su exposición, los representantes del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica<sup>2</sup>, indicaron que el Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas PET, está enfocado a impulsar un mecanismo ambiental relacionado al consumo responsable y al reciclaje, como parte de las políticas de economía circular. Por lo mismo, se ha logrado dinamizar una cadena de reciclaje, y disminuir la contaminación ambiental, teniendo como los principales actores a los recicladores de base.

- 49.** De igual forma, señalaron que es una propuesta que ya ha tenido resultados de aplicación de más de 10 años, tiempo durante el cual, se ha logrado: la recuperación de 12 mil millones de botellas (630 toneladas); mitigación de cambio climático de 265 millones de kg de CO<sup>2</sup> al año, 2920 millones de kg de CO<sup>2</sup> en 11 años, 96 millones de lt de combustibles fósiles evitados al año, 1059 millones de lt de combustibles fósiles evitados en 11 años; dinamización del reciclaje; 292 recicladores artesanales y 207 centros tecnificados; adicionaron que, se ha instaurado en la sociedad el reciclaje de este tipo de botellas; y, generación de ahorro para los GADS, aproximadamente 2 millones al año en manejo de desperdicios, lo que representa alrededor de 35 millones en 11 años. Además, en el mes de noviembre, el Ecuador asumirá la presidencia del Comité Intergubernamental de Negociación para la creación del tratado global contra la contaminación plástica, lo cual, indica que el Ecuador se compromete en los campos ecológicos y ambientales.

***Ministerio de Inclusión Económica y Social***

- 50.** En su exposición, los representantes del Ministerio de Inclusión Económica y Social<sup>3</sup> manifestaron que, en el año 2022, por mandato de la Ley de Economía Circular, realizó

---

<sup>2</sup> Ab. Darío Fernando Cueva Valdez, coordinador general de asesoría jurídica y Ab. María Fernanda Manopanta Pilicita, asesor 2.

<sup>3</sup> Ab. Juan Carlos Illescas, director nacional de patrocinio, María Verónica Ocando, viceministra de inclusión económica y social.

un censo con varias organizaciones de recicladores, universidades y demás actores sociales, y lo que ha coadyuvado a determinar la urgencia del decreto-ley, la que, tiene relación con la situación de pobreza de las personas dedicadas al reciclaje. Siendo este grupo poblacional quienes reciben los menores ingresos de la cadena de reciclaje y concluyendo con que el 64% con registro social se encuentran en pobreza y pobreza extrema, el 52% son hombres y 48% mujeres, el 23% adultos mayores, y el 12,5% poseen algún tipo de discapacidad. Siendo la principal actividad económica el reciclaje de botellas plásticas PET.

- 51.** Indicaron además que, sin este rubro, no podrían solventar gastos de subsistencia mínimos y básicos, en detrimento de sus condiciones socio económicas, por lo que el Estado deberá intervenir para garantizar su protección a través de los proyectos implementados desde es MIES. Aproximadamente, un adulto mayor que ingresa a un centro geriátrico público implica mil dólares mensuales. Asimismo, las familias pueden verse obligadas al trabajo infantil por la disminución de ingresos, para lo que, el Ministerio de Inclusión Económica y Social cubre alrededor de noventa y cinco dólares mensuales por cada niño, niña o adolescente entre 4 y 18 años. Para los menores de 3 años que acuden a los centros de desarrollo infantil implican doscientos treinta y cinco dólares mensuales por cada niño o niña. El 30% de sus ingresos de los recicladores de base tienen origen de este impuesto.

***Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca***

- 52.** En su exposición, el representante del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca<sup>4</sup> manifestó que la urgencia del decreto-ley, radica en suplir un vacío que afectaría a un eslabón de la cadena productiva del plástico, la cual, se creó con la promulgación y vigencia del impuesto. Al momento que no sea aplicable, se afectaría los ingresos de los recicladores de base, y el mercado pasaría por un proceso de ajuste por el cambio de precio de las botellas. De igual manera, agregó que este impuesto ha impulsado los procesos de economía circular.
- 53.** Resaltó que no es un proyecto tratado últimamente, sino que una vez emitida la sentencia 58-11-IN/21, las instituciones estatales empezaron a trabajar a favor de ello. En el mes de abril de 2023, se hicieron convocatorias a las distintas asociaciones de recicladores para trabajar y enviar el proyecto de ley a la Asamblea Nacional. Sin embargo, en mayo de 2023 fue disuelta la misma.

---

<sup>4</sup> Alfonso Abdo, viceministro de producción, comercio exterior, inversiones y pesca.

***Ministerio de Economía y Finanzas***

**54.** El Ministerio de Economía y Finanzas a través de su representante,<sup>5</sup> señaló que el impuesto otorga beneficios en varios sectores, como en el ambiental, ya que, reduce la contaminación, en razón de que, las botellas ya no son enterradas en cielo abierto. Asimismo, ha aumentado la implementación de puntos de recolección lo que dignifica el trabajo, promueve la economía circular, el modelo de producción basado en el reciclaje de productos, reduciendo costos, generando empleos directos e indirectos. Por lo mismo, es primordial mantener este impuesto, por el impacto propuesto y su alineación al Plan Nacional de Desarrollo.

***Servicio de Rentas Internas***

**55.** El Servicio de Rentas Internas, a través de su representante<sup>6</sup>, señaló que este impuesto está vigente desde el año 2012. En virtud de la sentencia 58-11-IN/21, se mantendría hasta finales del año 2023. Manifestó que su ámbito es de economía sustentable, incentivos económicos para recicladores de base y economía circular. En el sistema recaudatorio tiene dos sujetos pasivos: importadores de bebidas en botellas plásticas y embotelladores. Actualmente se encuentran exonerados embotelladores de medicamentos y lácteos, la reforma amplía a la importación de lácteos y medicinas, su declaración se la realiza al mes siguiente, para motivar el cambio de la matriz productiva, y explicó su funcionamiento.

***Procuraduría General del Estado***

**56.** La Procuraduría General del Estado, por medio de su representante<sup>7</sup>, indicó que como resultado de la muerte cruzada y con base en el 148 de la Constitución, el Ejecutivo tiene la facultad de emitir decretos-ley de materia económico urgente que debe pasar por un control de la Corte Constitucional; cumple con el requisito de unidad de materia, así también, se justifica el carácter económico, y al ser el Ejecutivo quien propone el decreto-ley, se encuentra dentro de sus facultades la expedición del mismo y ser urgente. Añadió que se dio por el cumplimiento de la sentencia de este Organismo, para evitar un vacío normativo y solicita se acepte y declare constitucional.

---

<sup>5</sup> Leonardo Sánchez Aragón, viceministro de economía.

<sup>6</sup> Alexandra Naranjo, Procuradora Nacional Tributario y Christian Mosquera, especialista de recursos de revisión.

<sup>7</sup> Rafaela Uzcátegui, subdirectora de asuntos constitucionales.

## **5. Análisis constitucional**

### **5.1. Planteamiento de problemas jurídicos**

**57.** En función de los antecedentes, de la competencia de la Corte Constitucional establecida en el artículo 148 de la CRE y del contenido y los fundamentos del proyecto de Decreto-Ley expuestos, corresponde plantear los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿La emisión del proyecto de decreto-ley de urgencia económica se encuentra justificada?
2. ¿El proyecto de decreto-ley contiene incompatibilidades manifiestas o evidentes con la Constitución?

## **6. Resolución de problemas jurídicos**

### **6.1. ¿La emisión del proyecto de decreto-ley de urgencia económica se encuentra justificada?**

**58.** Esta Corte Constitucional en los dictámenes 1-23-UE/23, 2-23-UE/23, 3-23-UE/23 y 4-23-UE/23<sup>8</sup> ha establecido parámetros de un decreto-ley de urgencia económica, en el contexto de la disolución de la Asamblea Nacional, señalándose en el último de los citados, lo siguiente:

[...] se observa que este Organismo ha exigido el cumplimiento de 3 subrequisitos: (i) circunstancias apremiantes; (ii) conexidad plausible; y, (iii) inmediatez. Para concluir que se cumplen los 3 subrequisitos, la Corte debe verificar que: (i) el proyecto de decreto-ley pretenda enfrentar circunstancias apremiantes que, plausiblemente, podrían requerir de una respuesta inmediata; (ii) las medidas propuestas en el proyecto de decreto-ley guarden una relación de conexidad plausible con y limitada a las circunstancias apremiantes; y, (iii) las medidas propuestas en el proyecto de decreto-ley surtan efectos inmediatos, por lo que su

---

8 CCE, dictamen 1-23-UE/23 de 16 de junio de 2023, en el que consta el voto concurrente de la jueza constitucional Carmen Corral.

CCE, dictamen 2-23-UE/23 de 16 de junio de 2023, en el que consta los votos concurrentes de los jueces constitucionales Carmen Corral y Richard Ortiz.

CCE, dictamen 3-23-UE/23 de 28 de julio de 2023, en el que consta el voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral.

CCE, dictamen 4-23-UE/23 de 28 de julio de 2023, en el que consta los votos concurrentes de los jueces constitucionales Carmen Corral y Richard Ortiz.

adopción no podría esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional.

**59.** Al respecto el presidente de la República, en el proyecto de decreto-ley indica:

1. El impuesto redimible ha sido reconocido como una iniciativa exitosa en términos ambientales y ha impulsado inversiones significativas en infraestructura para el procesamiento de botellas plásticas usadas. Asimismo, ha generado beneficios significativos para los recicladores de base del país, quienes han experimentado un aumento considerable en sus ingresos gracias a la revalorización de las botellas plásticas de Polietileno Tereftalato (también conocido por su sigla PET) y el estímulo a la recolección de otros materiales. Esta medida ha demostrado ser una estrategia efectiva, tanto para fomentar la protección ambiental como para fortalecer la economía de los recicladores y la industria del reciclaje en general. Desde el punto de vista del sector productivo, se ha implementado una logística de recuperación que ha impactado a todos los materiales potencialmente reciclables, dinamizando así toda la cadena de reciclaje.<sup>9</sup>
2. Este impulso ha generado la creación de empresas recicladoras y centros de acopio, lo cual ha fortalecido el sector industrial relacionado con el reciclaje. En cuanto al impacto social, se ha observado un aumento en los ingresos de los recicladores de base, mejorando así su situación económica. Además, se ha fomentado una cultura de reciclaje en la población, lo que ha aumentado la captación de materia prima. Los recicladores base, pertenecientes a un grupo vulnerable, se han beneficiado significativamente de este impuesto, el cual les ha proporcionado un flujo importante de recursos económicos para su subsistencia.<sup>10</sup>

---

9 En este sentido el Informe del Ministerio de Economía y Finanzas No. MEF-SPF-SP-2023-104 indica:

la situación actual del impuesto conlleva beneficios en los siguientes sectores:

Económico. - logística de recuperación en el país, que ha impactado a todos los materiales potencialmente reciclables; promueve la industria, permitiendo la creación de empresas recicladoras y centros de acopio; dinamiza toda la cadena de reciclaje, considerando que la recuperación del PET afecta a otros residuos.

Social. - creando una cultura de reciclaje en la población; recicladores base son uno de los principales actores en la recuperación de botellas de PET, se estima que un reciclador recupera entre 1 y 2 toneladas de residuos al mes, de los cuales el 12% es plástico PET y su comercialización representa el 30% del ingreso para los recicladores; recicladores base pertenecen a un grupo vulnerable y mantienen un flujo importante de recursos económicos que permiten su subsistencia; Ambiental.- recolectar evita que este tipo de materiales vayan a rellenos sanitarios, vertederos, espacios verdes, calles, ríos, playas o senderos; reducción en la contaminación ambiental, evitando que una gran cantidad de botellas sean enterradas en vertederos a cielo abierto; promueve la implementación de puntos de recolección en diferentes espacios, reduciendo la recuperación precaria; apoya al cumplimiento a la Ley Orgánica de Economía Circular, Ley Orgánica para la Racionalización, Reutilización y Reducción de Plásticos de un Solo Uso y el Código Orgánico de Ambiente.

10 Mediante informe del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Ministerio de Inclusión Económica y Social y Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, se determina:

En Ecuador existen alrededor de 20.000 personas dedicadas al reciclaje. En el caso de la región de la sierra, el 70% son mujeres, de las cuales el 90% no accede a un seguro social y su ingreso mensual promedio es de 218 dólares (ONU,2021). Desde la implementación del IRBP han existido 60 ingresos de solicitudes al sistema de registro de recicladores, embotelladores y centros de acopio del MPCEIP; de estos, 6 empresas son las que redimen el impuesto. En Ecuador se generan aproximadamente 14.000

[...] 5. En la sentencia No. 58-11-IN/22 de 12 de enero de 2022 la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad, por la forma, de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado. En ella evaluó la calificación de urgencia económica del proyecto de implementación del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas no Retornables y concluyó: "A fin de evitar un vacío normativo grave en materia impositiva y para garantizar la seguridad jurídica, se difieren los efectos de la presente sentencia hasta el fin del ejercicio fiscal 2023 (31 de diciembre de 2023), de conformidad al artículo 95 de la LOGJCC en armonía con el artículo 11 del Código Tributario. Tiempo durante el cual el Presidente de la República, de considerarlo pertinente, podrá promover las reformas legislativas que suplan aquellos vacíos normativos que pudieran afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas; proyecto o proyectos que, en caso de ser presentados, deberán ser tramitados por la Asamblea Nacional -dependiendo del trámite que corresponda (ordinario o económico- urgente)- antes de la finalización del año fiscal 2023."<sup>11</sup>

[...] 7. Ante esta situación, es imperante y pertinente que la propuesta de decreto-ley entorno a la operatividad del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas sea tramitado antes de la finalización del año fiscal 2023, lo que permitirá garantizar la continuidad y efectividad de este mecanismo de protección ambiental, asegurando la seguridad jurídica y evitando vacíos normativos en materia impositiva.<sup>12</sup>

---

toneladas diarias de residuos sólidos (INEC;2021). El Estado, a través de la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva debe reconocer y valorizar el oficio de reciclador de base y su trabajo como parte de la gestión integral de residuos sólidos. Los gobiernos autónomos descentralizados a través de la Ley de Orgánica de Economía Circular Inclusiva deben fomentar la organización de los recicladores de base a través de diferentes mecanismos. El Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva creado a través de la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva debe fortalecer la formalización y asociación de las personas recicladoras y generar incentivos específicos a su actividad productiva. En promedio se recuperan más de 670 millones de botellas PET al año, es decir más de 50 mil toneladas de PET recuperadas por año, es decir un volumen aproximado de 36,000 metros cúbicos que no son depositados en los centros de disposición final. Las botellas son recuperadas en un 54% por centros de acopio y 46% por recicladores de base.

11 El oficio No. MEF-VGF-2023-0267-O de 18 de agosto de 2023, señala:

El proyecto es compatible con los requerimientos establecidos en la Sentencia No. 58-11-1N/22 de la Corte Constitucional, la cual establece la necesidad de promover reformas legislativas para suplir los vacíos normativos identificados, en este caso se promueve la creación de un cuerpo legal específico para el Impuesto Redimible a las botellas plásticas; lo que permitirá garantizar la continuidad y efectividad de este mecanismo de protección ambiental. La propuesta de Decreto Ley de Creación del Impuesto Redimible a Las Botellas Plásticas No Retornables (IRBP) no genera un impacto recaudatorio a estimar, considerando que su propósito es dar continuidad al IRBP establecido en la Ley de Fomento Ambiental.

12 Mediante oficio No. PR-SNJRD-2023-0368-OQ, de fecha 17 de agosto de 2023, se remite el Informe de Impacto Recaudatorio del Servicio de Rentas Internas, determina:

En cuanto a la aplicación de las disposiciones señaladas en este Informe, de aprobarse este proyecto de decreto ley, las mismas surtirían efectos a partir del siguiente período mensual respecto de aquel en el que entraron en vigor. Considerando que el Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas que fue creado a través de la Ley Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado que se encuentra vigente hasta el 31 de diciembre de 2023, conforme la Sentencia No. 58-11-IN/22 emitida por la Corte Constitucional el 12 de enero de 2022, y en caso de que el Decreto-Ley obtuviere un dictamen favorable, es importante que no subsistan dos regímenes idénticos a fin de evitar confusiones en los contribuyentes. RECOMENDACIONES: Con el objetivo de brindar mayor seguridad jurídica,

8. A pesar de que la urgencia de implementación de esta medida tributaria se encuentra ya plenamente justificada, es necesario analizar los estándares desarrollados por la Corte Constitucional en el dictamen 2-23-UE/23. Este Organismo ha señalado lo expuesto a continuación:

"Ahora, para analizar si el proyecto de decreto-ley es una norma de urgencia económica, esta Corte estima necesario empezar por determinar si responde a circunstancias apremiantes que, plausiblemente, requieran de una respuesta inmediata por parte del gobierno nacional. "

En el mismo dictamen, además de la constatación de circunstancias apremiantes que requieran de una respuesta inmediata, la Corte Constitucional también ha señalado lo siguiente:

"75. Continuando con este análisis, es oportuno determinar también si existe una conexidad plausible entre las medidas normativas económicas las circunstancias que se requiere atender a través del Proyecto de Decreto-ley. Lo cual no implica que la Corte evalúe si la medida propuesta es la mejor entre las disponibles. "

10. En este sentido, para determinar si los contenidos del proyecto de decreto-ley son de urgencia económica, en dicho dictamen, la Corte Constitucional también ha determinado que:

"78. (...) resulta importante analizarla inmediatez de los efectos económicos de estas medidas en relación con las circunstancias apremiantes, de tal forma que no pueda esperarse hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional, como manda el artículo 148."

11. Como se puede apreciar, la Corte Constitucional ha fijado tres parámetros para analizar si un proyecto de decreto-ley puede ser considerado como urgente en materia económica: (i) La concurrencia de circunstancias apremiantes que requieran de una respuesta inmediata del Gobierno Nacional; (ii) una conexidad plausible entre las medidas económicas y aquellas circunstancias apremiantes; y (iii) la inmediatez de los efectos económicos de las medidas adoptadas a través del proyecto de decreto-ley. De lo expuesto en párrafos precedentes, el presente decreto-ley cumple con este estándar.

**60.** En este sentido, se denota que la Presidencia de la República categoriza a este impuesto como extrafiscal. Así, se alega que el tributo en cuestión procura que exista un beneficio económico equitativo entre los actores involucrados en el proceso de reciclaje, a saber, los recicladores de base y los centros de acopio; indicándose aspectos sociales y económicos de la información remitida por la Presidencia de la República que refleja que los recicladores de base, en su mayoría, pertenecen al sector vulnerable e informal de la economía (alrededor de 20.000, quienes no cuentan con ingresos estables ni seguridad social en un 90%, por lo que los rubros provenientes de la actividad del reciclaje representan el 30% de su presupuesto personal y familiar de aproximadamente USD \$ 218 mensuales.

---

se recomienda modificar la Disposición Final con el objetivo que el Decreto-Ley entre en vigencia a partir del 01 de enero de 2024.

- 61.** De esta forma, el presidente de la República expone que el mantenimiento de este tributo (que se encuentra vigente por más de una década) tiene como destinatario a un grupo de atención prioritaria, de conformidad al artículo 35 de la Constitución, y de doble vulnerabilidad.
- 62.** En adición, el Ejecutivo indica que el Decreto Ley tiene concordancia con la normativa legal al respecto como el Código Orgánico del Ambiente, la Ley Orgánica para la Racionalización, Reutilización y Reducción de Plásticos de un Solo Uso que establece una declaratoria de interés nacional para esta gestión responsable<sup>13</sup>, y la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva que señala los mecanismos de apoyo desde la institucionalidad para prácticas ecoeficientes como el reciclaje.<sup>14</sup>

---

13 Ley Orgánica para la Racionalización, Reutilización y Reducción de Plásticos de un Solo Uso, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 354 de 21 de diciembre de 2020.

Artículo 4.- Declaración de interés nacional. - Se declara de interés nacional la reducción de los desechos generados por la utilización de productos plásticos, principalmente los de un solo uso, que afecten el ambiente y la salud humana, así como la reducción del uso y comercialización de plásticos de un solo uso.

El Estado ecuatoriano implementará programas, proyectos, políticas y acciones, enmarcados en esta Ley, que tengan por objeto la gestión de residuos plásticos, sensibilizar sobre su uso responsable, regular su producción y promover su aprovechamiento con base en los principios y prácticas de la economía circular.

14 Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial 488 de 06 de julio de 2021.

Art. 12.- Mecanismos de apoyo asociados a la economía circular inclusiva.- Los mecanismos de apoyo asociados a la economía circular inclusiva son los siguientes:

a) Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en función de sus propias competencias, planificación, requerimientos técnicos y posibilidades financieras, incorporarán a sus ordenanzas de permisos de construcción la normativa técnica nacional para que todo proyecto urbanístico, planes de vivienda, centros comerciales, espacios públicos de concentración y otros deban obligatoriamente contar con dispositivos de almacenamiento diferenciado para recolección de desechos separados en la fuente.

b) El ente rector de la política ambiental establecerá normativa nacional para generar incentivos de responsabilidad e inclusión social referenciados al cumplimiento de metas.

c) El ente rector de la Inclusión Económica y Social implementará y actualizará un registro único de recicladores de base en todas las fases de la gestión y la economía circular inclusiva.

d) El ente rector de la Educación Superior, Ciencia y Tecnología establecerá normativa nacional homologada de vinculación de las instituciones de educación superior a las diferentes etapas de la economía circular y fomentará la investigación científica y la innovación tecnológica para el desarrollo de la Economía Circular Inclusiva.

e) El ente rector de la Educación diseñará programas de reciclaje, recolección, separación en la fuente, compostaje y otros que se apliquen en todo el sistema de educación general, tanto público como privado. Dichos programas se diseñarán en coordinación con la autoridad ambiental nacional.

f) El ente rector de las Telecomunicaciones en coordinación con el ente rector del Ambiente y los gobiernos autónomos descentralizados emitirá la normativa para incorporar el cableado aéreo o soterrado y sus componentes entre los productos prioritarios y la norma técnica para el adecuado tratamiento y valorización de residuos de telecomunicaciones.

g) El ente rector de Agricultura y Ganadería generará norma técnica para incentivos a la responsabilidad extendida del productor y economía circular inclusiva en los insumos de agroindustria.

63. En este punto, dado que el Presidente de la República enfatiza que es imperante la aprobación del presente decreto-ley, y deja constancia expresa de que ha dado cumplimiento de los parámetros para justificar la emisión de decreto-ley de urgencia económica, en tanto que los *amici curiae* y quienes intervinieron en la audiencia, centraron sus participaciones en la configuración del presente proyecto de decreto-ley en cuanto sea efectivamente económico y urgente, como condiciones dentro de este debate jurídico.
64. Según lo expuesto, en el presente caso, la necesidad apremiante ligada a lo económico para la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y *amici curiae*, tiene relación al mantenimiento de los ingresos de los recicladores base, como parte de la cadena productiva del reciclaje, que debe ser preservado a fin de no desproteger a un grupo de atención prioritaria que depende de esta actividad, del impuesto y de su devolución, en la que participan sujetos económicos con roles específicos, de tal forma que, se justifica la adopción de la medida frente las alegadas circunstancias apremiantes.
65. Así, al requerir de una respuesta pronta por parte del Estado ecuatoriano, esta Corte se remitirá a las cuestiones fácticas que conlleva a la conservación del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas No Retornables. De acuerdo al párrafo 36 *supra* del decreto-ley busca dar respuesta a un vacío normativo creado por la declaratoria de

---

h) El ente rector de la Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca establecerá políticas públicas específicas para promover el desarrollo de industrias de productos derivados de economía circular inclusiva para consumo interno y exportación.

i) El ente rector de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca establecerá normativa nacional orientada a desarrollar prácticas industriales ecoeficientes, orientadas hacia un desarrollo industrial sostenible y deberá formular y ejecutar políticas públicas, planes y proyectos, dirigidos a promover e incentivar, a los productores e industriales, la producción limpia; y, desarrollará mecanismos para que el ciudadano consumidor identifique sellos de producción limpia y responsable con el ambiente.

j) El ente rector de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, priorizará en sus líneas de gestión la apertura de líneas de cooperación internacional orientada a fortalecer los procesos del Sistema Nacional de Economía Circular Inclusiva.

k) Las instituciones nacionales y locales de capacitación que sean calificadas y certificadas en economía circular establecerán programas de formación en gerencia, gestión y administración específicas para el desarrollo de la economía circular inclusiva.

l) El SECAP o quien haga sus veces generará programas de capacitación específica en Economía Circular Inclusiva y gestión de residuos dirigidos al fortalecimiento de capacidades de los recicladores de base, acorde a los perfiles de certificación de competencias laborales correspondientes.

m) El ente rector del Trabajo y de Cualificación Profesional, impulsarán la certificación de competencias laborales para los trabajadores de la economía popular y solidaria y recicladores de base que presten servicios para la economía circular inclusiva.

n) El ente rector de Ambiente y Agua implementará programas de incentivos y sellos que tengan que ver con la parte ambiental y el control de residuos, de manera conjunta con los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

inconstitucionalidad de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, a través de la sentencia 58-11-IN/22, el cual, se mantendría en vigencia hasta el 31 de diciembre del 2023.

- 66.** En concordancia con lo mencionado, al dejar de estar vigente el impuesto se perderían beneficios económicos, ambientales y sociales, y, conforme lo manifestado por la Presidencia en el párrafo 27, sería muy difícil que se pueda cumplir hasta el 31 de diciembre de 2023.
- 67.** También, formó parte del debate jurídico la particularidad de que el proyecto de decreto-ley no responde a una coyuntura ante la cual, se activa una respuesta institucional ya que la necesidad del mantenimiento del impuesto ha estado previsto por las distintas entidades públicas durante un período relativamente amplio, es decir, que aun cuando se implementaron acciones conducentes a preservar el referido impuesto, no fue posible la tramitación de un proyecto de ley por la vía legislativa ordinaria. De tal forma, que la presentación de este proyecto de decreto-ley responde a esta circunstancia específica, que permite categorizar a la medida como urgente, considerando el impacto ambiental, económico y social, que de la mayoría de las intervenciones, es inmediato, tanto más que se está manteniendo un impuesto que ya ha venido implementándose por muchos años.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Al respecto, el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesa, mediante escrito ingresado el 9 de septiembre de 2023, remitió a este Organismo un Informe de Actividades para Propuesta de Ley de Proyecto IRBP, en el cual se detalla las reuniones y correos mantenidos por las distintas carteras de Estado en la elaboración de decreto-ley. De forma sintetizada, se tiene lo siguiente:

- 3 de marzo de 2023: reunión entre el MAATE y MPCEIP en el cual se elaboró una hoja de ruta para mantener la vigencia del IRBP y se presentó 3 propuesta de ley.
- 13 de marzo de 2023: MPCEIP envió una propuesta de IRBP como insumo para continuidad del desarrollo de la propuesta técnica actualizada.
- 20 de marzo de 2023: reunión entre MAATE y la Red Nacional de Recicladores del Ecuador (“RENAREC”).
- 22 de marzo de 2023: reunión entre el MAATE y el SRI con el objetivo de definir mecanismo sobre el cual se trabajará en futuro para la continuidad del IRBP.
- 14 de abril de 2023: reunión entre el MAATE, SRI y el MIES para revisar el articulado de la nueva propuesta de Ley, así como las propuestas de actores privados y sociedad civil.
- 17 de abril de 2023: MAATE puso en conocimiento a las distintas instituciones públicas la hoja de ruta elaborada para la recepción de observaciones.
- 5 de mayo de 2023: reunión entre MAATE, SRI, MIES Y MPCEIP, con el objetivo realizar los preparativos para convocar y llevar a cabo mesas de trabajo con actores de academia, sociedad civil, industria y representantes de las y los recicladores base.
- 11 de mayo de 2023: MAATE realizó la primera convocatoria a las mesas técnicas en torno a la propuesta de Ley del Impuesto Redimible a las botellas Plásticas de PET.
- 18 de mayo de 2023: mesas técnicas organizadas en torno a la propuesta de Ley del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas de PET en coordinación del SRI, MPCEIP, MEF, MIES y MAATE, las cuales tuvo la participación de 35 asistentes.

- 68.** En cuanto a la implementación, a los efectos de la sentencia 58-11-IN/22, se precisa que el diferimiento de los efectos de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, surtirá efecto hasta el final de ejercicio fiscal del año 2023, lo cual no significa que algunas de las figuras contenidas en esta ley, no puedan tener una aprobación antes de dicho plazo, por lo que, podría surtir efectos inmediatos, a partir de la publicación del Registro Oficial.
- 69.** Adicionalmente, es importante resaltar que el decreto-ley fundamenta su calidad de económico-urgente en lo dispuesto por la jurisprudencia de esta Corte. Para ello, se hace referencia expresa a la sentencia 58-11-IN/22, en la cual se estableció que el presidente de la República se encuentra plenamente facultado para impulsar las reformas normativas que resulten necesarias para colmar aquellos vacíos que pudiesen afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas, por los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad diferida de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado.
- 70.** Sin embargo, es fundamental comprender que la sentencia 58-11-IN/ no se limitó únicamente a la consideración de la sostenibilidad de las finanzas públicas. Desde una lectura integral de la sentencia, se advierte que en el párrafo 94 del aludido fallo<sup>16</sup>, se destacó que la derogación de esta norma podría tener graves repercusiones en la economía nacional y, ante todo, un impacto directo a las múltiples políticas públicas que se orientan a hacer efectivas la plena vigencia de los derechos constitucionales y que constituyen

- 
- 29 de mayo de 2023: reunión virtual con las distintas instituciones involucradas para la definición de los siguientes pasos a seguir en el procedimiento de promulgación de ley.
  - 29 de junio de 2023: MAATE envió el decreto-ley de creación del impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables subsanado y revisado por el departamento jurídico.
  - 13 de julio de 2023: se suscribió el informe técnico interinstitucional por el gerente del proyecto GRECI del MAATE, la coordinadora general de estudios y datos de inclusión del MIEES y el director de desarrollo de industrias básicas del MPCEIP.
  - 28 de julio de 2023: MAATE envió la propuesta “DECRETO LEY DE CREACIÓN DEL IMPUESTO REDIMIBLE A LAS BOTELLAS PLÁSTICAS NO RETORNABLES” a la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República.

16 El párrafo 94 de la sentencia 58-11-IN/22 indica:

En el presente caso, es claro que la inmediata inconstitucionalidad de toda la Ley de Fomento Ambiental provocaría un gran vacío normativo por el mismo hecho de las tan variadas materias que regula dentro de su cuerpo normativo. Así, por ejemplo, una inconstitucionalidad inmediata podría generar dudas sobre las funciones del Comité de Política Tributaria como máxima instancia interinstitucional encargada de la política tributaria o sobre las múltiples reformas en materia impositiva que realizó la Ley de Fomento Ambiental, cuestión que afectaría gravemente la seguridad jurídica a nivel nacional. Además, su expulsión generaría consecuencias severas a la economía nacional en contra de la suficiencia recaudatoria y, ante todo, un impacto directo a las múltiples políticas públicas que se orientan a hacer efectivas la plena vigencia de los derechos constitucionales y que constituyen parte fundamental de su garantía.

parte fundamental de su garantía, lo que abarca un concepto más amplio y general que lo circunscrito privativamente al concepto de las finanzas públicas.

- 71.** De este modo, es plausible inferir que el impuesto redimible para las botellas plásticas de un solo uso, contempla aspectos inherentes a la economía en general, pues tiende a regular aspectos relacionados al fortalecimiento de la economía circular. Este enfoque guarda asidero constitucional desde la óptica prevista en el artículo 275 de la CRE, que establece: “El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir [...]”.
- 72.** Se menciona adicionalmente, que el proyecto de decreto-ley de una medida tributaria que ya se ha venido aplicando, evitaría que el Estado compense los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto, con la implementación de subvenciones, lo que conllevaría un gasto al presupuesto General del Estado, en caso de que se llegare a eliminar aspecto mencionado también por el Ministerio de Inclusión Económica y Social en audiencia.
- 73.** Por todo lo expuesto, la urgencia económica del proyecto de decreto-ley está justificada.

## **6.2. ¿El proyecto de decreto-ley contiene incompatibilidades manifiestas o evidentes con la Constitución?**

- 74.** El decreto-ley determina una obligación tributaria que en este caso se deriva del impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables; detalla el hecho generador que será el embotellamiento de bebidas en botellas plásticas PET y en el caso de bebidas importadas el hecho generador será su desaduanización; determina al sujeto activo de la obligación quien será el Estado administrado por el Servicio de Rentas Internas y los sujetos pasivos quienes serán los embotelladores de bebidas plásticas PET y los importadores de bebidas, bajo el régimen de consumo contenido en botellas plásticas PET; especifica la base imponible del tributo, así como fija la tarifa del impuesto de USD \$ 0,02 por botella; finalmente, señala la aplicación de las sanciones a que hubiere lugar.
- 75.** Al respecto, se colige que las normas determinadas en el proyecto de decreto-ley abarcan un impuesto (que se cobra a los sujetos pasivos y es devuelto a los recicladores), que busca en esencia una protección ambiental y el desarrollo productivo (materializado a través de la actividad del reciclaje).

76. Cabe destacar, que el decreto-ley en su artículo 7 que detalla la tarifa del impuesto es USD \$ 0,02 por botella, lo establece de manera fija a diferencia de la ley actual que tiene una tarifa de este impuesto “hasta” USD \$ 0,02, es decir, que este impuesto al momento varía en su pago, entonces el decreto-ley al establecer una tarifa fija, garantiza el principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Carta Constitucional, por cuanto determina con certeza la tarifa del pago de dicho impuesto, sin que exista variaciones que puedan afectar a esta actividad económica.
77. Por otro lado, este elemento cumple con los principios constitucionales de la tributación como son los de eficiencia, generalidad, progresividad y transparencia previstos en el artículo 300 inciso primero de la Constitución, por cuanto, otorga certidumbre a los sujetos que el valor de las operaciones es exacto y directamente proporcional al hecho generador.
78. Es así que, en cuanto al principio de generalidad este impuesto es aplicable a todos quienes ejerzan actividades económicas previstas en el hecho generador, sin distinción alguna, salvo las exoneraciones establecidas (productos lácteos y medicamentos). En lo referente al principio de progresividad, de la forma en que se establece, la tarifa y recaudación, es claro que mientras mayor sea la cantidad de botellas recicladas, se incrementará el pago del impuesto y la consecuente devolución al reciclador. En tanto que, con la nueva configuración del impuesto respecto de la tarifa fija y de su liquidación mensual se cumple con los principios de eficiencia y transparencia.
79. Entonces, se justifica el sostenimiento de un tributo que se encuentra vigente (hasta el presente año fiscal) y cuyo mantenimiento, para evitar un vacío normativo (desde el próximo ejercicio fiscal), es de índole económico y urgente, con un claro enfoque social y de preservación ambiental, abarcando aspectos constitucionalmente contemplados en el artículo 285 números 2 y 3 de la Carta Constitucional (incentivos tributarios para la redistribución del ingreso y la producción ambiental y socialmente responsable) y en el artículo 300 de la Constitución (tributos dirigidos inclusive para la estimulación del empleo y producción en función de conductas ecológicas, económicas y sociales responsables)<sup>17</sup>, los mismos que se encuentran recogidos en la exposición de motivos,

---

<sup>17</sup> Constitución de la República del Ecuador (CRE)

Art. 285.- La política fiscal tendrá como objetivos específicos:

2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados.

3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.

considerandos, informes de sustento de la propuesta, así como de los *amici curiae* y las intervenciones en la audiencia.

- 80.** Adicionalmente, este Organismo encuentra oportuno referirse al principio de reserva de ley en materia tributaria, por cuanto como se advirtió previamente, que el proyecto de decreto-ley se refiere a un impuesto, siendo propicio analizar si los elementos esenciales de este tributo están previstos en una norma de rango legal. Al respecto, este Organismo ha señalado que de acuerdo a lo establecido en los artículos 301 de la Constitución y 4 del Código Orgánico Tributario<sup>18</sup> “[...] todos los elementos de un tributo deberán estar previstos en la ley [...]”; no obstante, determinó también que ello “[...] no excluye la posibilidad de que por determinadas circunstancias económicas y sociales, así como por la tecnicidad del impuesto, exoneración, exención o deducción establecidos en la ley, los elementos adicionales para su aplicación se desarrollen mediante normas infra legales, siempre y cuando sea expresa tal remisión”.<sup>19</sup>
- 81.** De la revisión de los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 12 del decreto-ley se observa que estas disposiciones detallan el hecho generador, sujetos intervinientes del pago del tributo, la tarifa, la base imponible, las sanciones y las exoneraciones al pago del tributo, encontrándose estos elementos esenciales del tributo contenidos en una norma con rango de ley de conformidad con los artículos 148 inciso segundo y 301 de la Constitución del Ecuador.
- 82.** Hay que tomar en cuenta que el artículo 7 al referirse a la tarifa, en su inciso segundo remite el proceso de devolución al reglamento del presente decreto-ley, este aspecto no afecta a los elementos esenciales de la conformación del tributo, por cuanto, el proceso de devolución es un elemento formal, operativo del impuesto, en tanto se concentra en el cómo se realiza la debida devolución del impuesto al sujeto pasivo del tributo cuando este recicle y recolecte botellas PET.

---

Art. 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

<sup>18</sup> Código Orgánico Tributario. Art. 4.- Reserva de ley.- *Las leyes tributarias determinarán* el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse conforme a este Código” (énfasis agregado).

<sup>19</sup> CCE, sentencia 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párrafos 37 y 38.

83. El artículo 12 del Decreto-Ley establece que la facultad sancionadora de las entidades competentes se deberá ejercitar de acuerdo con las prescripciones del Código Tributario. Sobre esto, este Organismo encuentra también pertinente indicar que con ello se realiza un remisión o referencia cruzada a las disposiciones sancionatorias de otra norma, por lo que esta magistratura estima conveniente analizar si el referido artículo contraviene el principio de legalidad en materia sancionatoria, para garantizar que el proyecto de decreto-ley no afecte derechos constitucionales, en este caso, de los contribuyentes en procesos sancionatorios.
84. Al respecto, cabe señalar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 9 señala que: “Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable”. De igual manera, el artículo 76.3 de la CRE establece “nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley”.
85. De lo expuesto precedentemente, se tiene que el aludido principio es aplicable al ejercicio del *ius puniendi* en todas sus esferas, ya que “[...] constituye un límite transversal al poder punitivo del Estado, con independencia de si se trata de un asunto de materia penal, administrativa o de cualquier otra índole [...]”. En ese contexto, la Corte Constitucional en la sentencia 34-17-IN/21, señaló que:
- [...] el legislador no siempre puede tipificar en una única norma todas las infracciones y sanciones administrativas y, por tanto, para su concreción puede existir una tipificación indirecta en la que se remita a otra sección del mismo cuerpo normativo, a otra ley o, incluso, como se ha mencionado, a su concreción mediante un reglamento. A el legislador puede remitirse a otras normas sin necesidad de volver a reiterarlas, como criterio de economía y técnica legislativa al momento de configurar las distintas infracciones y sanciones administrativas.
86. Dentro del caso *in examine*, se verifica que el artículo analizado hace una derivación íntegra al Código Tributario (norma con rango de ley) en el que constan debidamente descritas las conductas punibles y su procedimiento sancionatorio, de modo que no establece nuevas infracciones administrativas, ni modifica los elementos del tipo.
87. Así las cosas, visto que anteriormente se determinó que el decreto-ley se circunscribe a un aspecto netamente tributario, se colige que existe una coherencia de propósito entre los asuntos regulados en la instrumentalización del impuesto redimible a las botellas

plásticas y la posible comisión de infracciones tributarias, por lo que se concluye que la referida norma no infringe el principio de legalidad en materia sancionatoria.

- 88.** Por otro lado, esta Corte considera importante precisar que la norma indica que las sanciones deberán ser aplicadas por las “entidades competentes”. Dicho término deberá entenderse que se circunscribe específicamente a aquellas entidades que cuentan con la potestad sancionadora de acuerdo a las prescripciones del Código Tributario, no siendo factible que a propósito de esta regulación se pretenda imponer sanciones de otro orden como ambientales y productivas, para lo cual existe un marco normativo específico (Código Orgánico del Ambiente, Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva, Ley Orgánica para la Racionalización, Reutilización y Reducción de Plásticos de un Solo Uso).
- 89.** En este sentido, es fundamental recalcar que la regulación en cuestión se centra específicamente al ámbito tributario y su finalidad es asegurar el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con el impuesto redimible a las botellas plásticas. Por lo tanto, cuando se emplea el término "entidades competentes" en el contexto del procedimiento sancionatorio del presente decreto ley, aquello se refiere únicamente a las entidades de la administración tributaria que ostentan dicha potestad.
- 90.** En el contexto del derecho formal tributario, identificamos elementos del decreto-ley que tiene que ver con este ámbito, es así, que en los artículos 1 y 2 se detalla el objeto del impuesto que es la disminución de la contaminación ambiental y estimulación del reciclaje de las botellas plásticas PET, así como su ámbito de aplicación que se extiende a las empresas y personas naturales que importen, produzcan o comercialicen botellas plásticas PET no retornables; el artículo 7 en su inciso segundo que establece los mecanismos de devolución del impuesto; el artículo 9 que se refiere a la liquidación y pago del impuesto; el artículo 10 que establece la no deducibilidad del impuesto; y, el artículo 13 que precisa los términos que se manejan en torno a la aplicación de este impuesto. En este punto es necesario destacar elementos del derecho formal tributario del presente decreto-ley, que sirven de guía para precisar el análisis constitucional de su contenido, así: el artículo 9 expresa que el pago del impuesto se efectuará al mes siguiente de realizadas las operaciones gravadas con el mismo, mecanismo de pago, que mejora régimen actual que expresa que se pagará el impuesto en el mes subsiguiente de realizadas las operaciones.
- 91.** El referido impuesto conlleva un cambio en la operatividad que tiene como un determinado fin dinamizar la economía de los sectores sociales que se dedican a esta

actividad, que como se ha indicado no es de naturaleza recaudatoria, sino que promueve un incentivo para el tratamiento y reciclaje de botellas plásticas PET de una manera inmediata, por cuanto el pago de este impuesto ahora deberá ser cada mes. Por otro lado, este cambio de política fiscal ayuda a la contribución de generación de empleo por el pago fluido mensual de este impuesto, es decir, incentiva la actividad de los centros de acopio y recicladores de base.

- 92.** Como se advirtió previamente, respecto a la implementación a los efectos de la sentencia 58-11-IN/22, si bien el diferimiento de la declaratoria de inconstitucionalidad, se la efectuó hasta el 31 de diciembre de 2023, esto no impide que una figura específica de esta ley, como ocurre con el impuesto regulado en el presente proyecto de decreto-ley, sea aprobada y entre en vigencia, antes de dicho plazo.
- 93.** En cuanto a la entrada en vigencia del presente decreto-ley, y considerando que el pago y devolución del impuesto es mensual; una vez que la Corte Constitucional emita el dictamen favorable respecto al proyecto de decreto-ley, este regresará al presidente de la República para que, si considera pertinente, emita el decreto-ley correspondiente y lo envíe para su publicación en el Registro Oficial, fecha desde la cual entrará en vigencia.

## **7. Consideración Adicional**

- 94.** Finalmente, dado que la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado fue declarada inconstitucional con efectos diferidos, mediante sentencia 58-11-IN/22 de 12 de enero de 2022 hasta la implementación de las reformas pertinentes al 31 de diciembre de 2023, y considerando que esta ley regula variadas materias dentro su cuerpo normativo, este Organismo considera pertinente abrir la fase de seguimiento a fin de establecer la existencia de posibles vacíos normativos que pueden afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la economía nacional, así como, un impacto directo a las múltiples políticas públicas que se orientan a hacer efectivas la plena vigencia de los derechos constitucionales.

## **8. 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. Emitir *dictamen favorable* respecto del proyecto de “Decreto Ley de Urgencia Económica de Creación del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas No Retornables”.
2. Disponer la apertura de la fase de seguimiento de la sentencia 58-11-IN/22 de 12 de enero de 2022.
3. Se recuerda al presidente de la República que, los decretos de urgencia económica que se envíen a esta Corte en ejercicio de la competencia extraordinaria establecida en el artículo 148 de la CRE, deberán remitirse con el tiempo suficiente para realizar el control previo de constitucionalidad, tomando en cuenta su número, extensión y complejidad respecto de la materia económica que aborden. De no ser así, a la Corte Constitucional no le sería posible ejercer con oportunidad el control constitucional respectivo.
4. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional extraordinaria de lunes 18 de septiembre de 2023.- Lo certifico.

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

**DICTAMEN 5-23-UE/23**

**VOTO CONCURRENTE**

**Juezas y Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC, presentamos nuestro voto concurrente al dictamen 5-23-UE/23, emitido en la sesión extraordinaria del Pleno del Organismo realizada el lunes 18 de septiembre de 2023.
2. Coincidimos con el dictamen favorable al Proyecto de Decreto-Ley de Urgencia Económica de Creación del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas no Retornables (“**Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas**”). Sin embargo, a nuestro criterio, el dictamen 5-23-UE/23 debió analizar si el Proyecto de Decreto-Ley es compatible con el artículo 148 de la Constitución, conforme lo exige la jurisprudencia previa de esta Corte contenida en los dictámenes 1-23-UE/23, 2-23-UE/23, 3-23-UE/23 y 4-23-UE/23. Además, consideramos necesario apartarnos de la argumentación contenida en el dictamen en tanto se realizan apreciaciones que invaden el ámbito de conveniencia de las normas del proyecto de decreto-ley, lo que excede el rol asignado a la Corte Constitucional.
3. Previo a este examen, para contar con un marco de análisis pertinente y de forma similar a la manera en que ha procedido la Corte Constitucional en todos los dictámenes mencionados en el párrafo anterior, a continuación se formularán consideraciones previas relativas a la facultad del presidente de la República de emitir los decretos-leyes a los que se refiere el artículo 148 de la Constitución, a sus diferencias con otros decretos-leyes previstos en la Constitución y al rol de la Corte en el procedimiento de su emisión.

**1. Consideraciones previas**

**1.1. Sobre la facultad del presidente de la República de emitir decretos-leyes de urgencia económica, contemplada en el artículo 148 de la Constitución**

4. El primer inciso del artículo 148 de la Constitución establece las causales por las que el presidente de la República puede disolver la Asamblea Nacional<sup>1</sup> lo que, a su vez, acarrea la terminación anticipada de su período, conforme al tercer inciso del mismo artículo.<sup>2</sup> En esta situación, se “faculta al pueblo, como soberano, para que de cierta forma arbitre sobre las discrepancias entre los poderes ejecutivo y legislativo como los principales órganos del sistema democrático, eligiendo anticipadamente a sus representantes por el resto del período”.<sup>3</sup>
5. Este período (calificado por la Corte como de “transición política”) es excepcional porque el presidente de la República debe gobernar sin su contrapeso natural y sin que se puedan aprobar leyes.<sup>4</sup> Ante esta imposibilidad, y solo en ciertos supuestos excepcionales, la Constitución prevé que el presidente de la República puede legislar por sí mismo, mediante decretos-leyes.
6. Dado que estos decretos-leyes se aprueban sin debate ante la Asamblea Nacional, esta “posibilidad de legislar opera como una facultad de naturaleza extraordinaria y limitada pues, de lo contrario, se verían afectados los principios de separación de poderes y deliberación democrática”.<sup>5</sup> El carácter extraordinario y limitado de esta facultad se verifica porque la Constitución únicamente permite la emisión de estos decretos-leyes si son de urgencia económica.
7. Cabe señalar que la ausencia de deliberación ante la Asamblea Nacional no puede ser suplida mediante el proceso jurisdiccional que se realiza ante la Corte Constitucional (que no es un organismo representativo), incluso con la convocatoria a audiencias públicas y la invitación para que los ciudadanos participen como *amici curiae*, por las siguientes razones: En primer lugar, porque a esta Magistratura no le corresponde examinar la conveniencia de los proyectos de decretos-leyes; también, por la premura con la que la

---

<sup>1</sup> Constitución, art. 148.- “La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna”.

<sup>2</sup> Constitución, art. 148.- “...En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos.”

<sup>3</sup> CCE, Sala de Admisión, caso 43-23-IN, auto de admisión (rechazar), 18 de mayo de 2023, párr. 14.

<sup>4</sup> CCE, dictamen 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 32.

<sup>5</sup> CCE, dictamen 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 34.

Corte debe actuar, conforme al requerimiento del presidente de la República; y finalmente, porque es imposible que en el proceso que se sustancia ante esta Corte estén representados todos los intereses que deberían participar en una deliberación política.<sup>6</sup>

8. En estas circunstancias, luego de la disolución de la Asamblea Nacional, el presidente de la República solo puede emitir aquellos decretos-leyes de urgencia económica que sean indispensables para sobrellevar necesidades de índole económica, apremiantes e imprevistas, que requieran de una actuación urgente, en una medida tal que no puedan esperar a la reinstalación de la Asamblea Nacional y, consecuentemente, al correspondiente debate democrático. En conclusión, el presidente de la República no está habilitado para asumir competencias o funciones naturales de la Función Legislativa, pretendiendo evadir el sistema de pesos y contrapesos, la separación de poderes y el debate democrático que le corresponde a la Asamblea Nacional.<sup>7</sup>

### **1.2. Sobre las diferencias entre los decretos-leyes de urgencia económica previstos en los artículos 140 y 148 de la Constitución y sus distintos controles constitucionales**

9. Los decretos-leyes se caracterizan porque son emitidos por el presidente de la República y, sin embargo, su contenido es el propio de las leyes. Ahora bien, como ya lo aclaró esta Corte,<sup>8</sup> no se deben confundir aquellos decretos-leyes que se pueden emitir dentro del régimen ordinario —ante la omisión de la tramitación oportuna de proyectos de ley calificados como de urgencia económica—, previstos en el artículo 140 de la Constitución, de los que pueden expedirse en el contexto especial de disolución de la Asamblea Nacional, regulados en el artículo 148 de la Constitución, pues no solo se diferencian por los supuestos en los que proceden, sino también por el procedimiento que les es aplicable y por los controles a los que se someten.
10. En relación a este último aspecto, es decir, a los controles que les son aplicables, cabe mencionar que los decretos-leyes que se emiten en el contexto de la disolución de la Asamblea Nacional están sujetos a un esquema peculiar, el que se justifica por la ausencia

<sup>6</sup> CCE, dictamen 3-23-UE/23, 28 de julio de 2023, párr. 49.

<sup>7</sup> CCE, dictamen 3-23-UE/23, 28 de julio de 2023, párr. 50.

<sup>8</sup> CCE, dictámenes 1-23-UE/23, 16 de junio de 2023, sección 5.1.2, y 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023, sección 5.1.2.

de deliberación democrática por un órgano legislativo antes de su expedición. Este esquema peculiar incluye tanto un control previo como otro posterior.

11. El control previo es el efectuado por esta Corte y se refiere a su constitucionalidad, lo que comprende tanto la determinación de incompatibilidades normativas con la Constitución como el respeto de los límites establecidos en su artículo 148, pero que no incluyen un examen sobre la conveniencia o no de las normas propuestas.
12. El control posterior a la emisión de este tipo de decretos-leyes lo debe efectuar la Asamblea Nacional, una vez instalada luego de las elecciones anticipadas, quien luego del correspondiente debate democrático debe resolver si los aprueba o los deroga, de conformidad al artículo 148 de la Constitución. Naturalmente, esta facultad es distinta a la ordinaria que tiene la Asamblea Nacional de reformar o derogar las normas vigentes.<sup>9</sup>
13. Estos controles no excluyen el control constitucional posterior al que están sometidas las normas jurídicas por cuanto este control posterior parte de los cargos de inconstitucionalidad que pueden formular los ciudadanos, elemento esencial del que carece la Corte al realizar su análisis previo.
14. Como se dijo anteriormente (párrafo 9 *supra*), las diferencias entre los dos tipos de decretos-leyes establecidos por la Constitución también alcanza a su procedimiento de expedición. Así, no es posible concluir que el procedimiento previsto en el artículo 140 de la Constitución es aplicable en el caso de expedición de decretos-leyes en el contexto de disolución de la Asamblea Nacional, por ejemplo, respecto del período máximo de resolución, sobre la aplicación de la Ley Orgánica de la Función Legislativa o sobre la iniciativa para su derogatoria. Esta Corte ha sido consistente con este criterio al no haber aplicado en el contexto actual el mencionado artículo 140 de la Constitución que prohíbe la tramitación simultánea de varios proyectos de ley de urgencia económica, a pesar de que el presidente de la República presentó de forma simultánea tanto los proyectos materia de los dictámenes 1-23-UE/23 y 2-23-UE/23 como los de los dictámenes 3-23-UE/23 y 4-23-UE/23.

---

<sup>9</sup> En este contexto, entonces, no es aplicable el Dictamen 1-23-OP/23 (como se determinó en los dictámenes 1-23-UE/23, 2-23-UE/23, 3-23-UE/23 y 4-23-UE/23) que se refiere a la potestad de emitir normas en el marco del artículo 140 de la Constitución y no en la situación regulada en el artículo 148 de la Constitución.

**15.** Finalmente, se debe señalar que el presidente de la República debe ejercer la facultad extraordinaria prevista en el artículo 148 de la Constitución con extrema prudencia, exclusivamente para atender circunstancias urgentes de carácter económico. Esta facultad no le permite implementar un nuevo modelo económico a través de proyectos con impactos permanentes en todo el sistema jurídico durante un periodo de transición, proyectos que en número y complejidad deben permitir que la Corte pueda ejercer su rol de control preventivo de forma oportuna, es decir, antes de la instalación de la Asamblea Nacional resultante de las elecciones anticipadas.

**1.3. Sobre el rol de la Corte Constitucional en relación con los decretos-leyes de urgencia económica expedidos por el presidente de la República al amparo del artículo 148 de la Constitución**

**16.** Cabe recordar que el rol de esta Corte en el procedimiento de aprobación de este tipo de decretos-leyes se refiere, exclusivamente, a controlar su constitucionalidad. Esto implica que la Corte no ejerce el papel de legislador ni sustituye a la Asamblea Nacional, pues no es un actor político ni de representación popular (de hecho, en términos generales, la Corte no ejerce otras competencias de la Asamblea Nacional mientras esta última se halla disuelta, por ejemplo, la de conocer la decisión del presidente de la República de ausentarse del país).<sup>10</sup> En definitiva, la actuación jurisdiccional de la Corte no supe la deliberación democrática que se realiza ante los órganos de la Función Legislativa.

**2. Planteamiento de los problemas jurídicos**

**17.** Los proyectos de decreto-ley emitidos en el contexto de disolución de la Asamblea Nacional son objeto de un control de constitucionalidad previo a su emisión. En estos casos, no existe una parte natural que acuse al proyecto de decreto-ley de violar una norma de la Constitución y desarrolle argumentos al respecto. Por tanto, conforme ha establecido la Corte, corresponde determinar directamente aquellos asuntos que, bajo un análisis preliminar, plantean de manera manifiesta o evidente potenciales contradicciones con la Constitución.

---

<sup>10</sup> Esta competencia de la Asamblea Nacional no puede ser asumida por la Corte Constitucional. Así se lo comunicó el presidente de la Corte al presidente de la República mediante oficio CC-PC-2023-1031, de 23 de mayo de 2023, como respuesta ante la primera comunicación de este último relativa a su decisión de ausentarse del país. A pesar de ello, en varias ocasiones, el presidente ha insistido en comunicarle a la Corte cuando se ausenta del país.

- 18.** Como ya indicamos, consideramos que, además de aquellos asuntos abordados en el dictamen 5-23-UE/23, es necesario analizar si el presidente de la República excedió la facultad prevista en el artículo 148 de la Constitución para emitir decretos-ley en materia económica urgente. Por tanto, el problema general que abordaremos en este voto es el siguiente: ¿El Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas es compatible con el artículo 148 de la Constitución por tratar sobre materia económica y ser urgente?
- 19.** La jurisprudencia de la Corte ha establecido que, conforme al artículo 148, un decreto-ley debe regular materia económica y ser urgente. Para ser urgente, este debe: (i) enfrentar circunstancias apremiantes que, plausiblemente, podrían requerir de una respuesta inmediata; (ii) incluir medidas que guarden una relación de conexidad plausible con y limitada a las circunstancias apremiantes; y, (iii) surtir efectos inmediatos, en el sentido de que su adopción no pueda esperar a la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional.<sup>11</sup>
- 20.** A partir de lo anterior, para determinar si el Proyecto de Decreto-Ley es compatible con el artículo 148 de la Constitución, consideramos necesario abordar las siguientes cuestiones:
- 20.1.** ¿El Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas regula materia económica?
- 20.2.** ¿El Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas pretende enfrentar circunstancias apremiantes que, plausiblemente, podrían requerir de una respuesta inmediata?
- 20.3.** ¿Las medidas propuestas por el Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas guardan una relación de conexidad plausible con y limitada a las circunstancias apremiantes?

---

<sup>11</sup> CCE, dictámenes 1-23-UE/23, 16 de junio de 2023; 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023; 3-23-UE/23, 28 de julio de 2023.

**20.4.** ¿Las medidas propuestas en el Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas surtirían efectos inmediatos, por lo que su adopción no podría esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional?

### **3. Resolución de los problemas jurídicos**

#### **3.1. ¿El Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas regula materia económica?**

- 21.** El presidente indica que la extensión del tiempo de vigencia del impuesto a las botellas plásticas persigue como fin “disminuir la contaminación ambiental y estimular el proceso de reciclaje a través de la aplicación de un impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables”.
- 22.** Afirma que el impuesto redimible es de carácter extrafiscal, debido a que no guarda una finalidad eminentemente recaudatoria. Al contrario, procura la redistribución de sus ingresos entre las personas naturales y jurídicas que dependen de la economía circular inclusiva asociada al reciclaje de las botellas plásticas de un solo uso. Según la Presidencia, el mantenimiento del tributo también persigue un objetivo ambiental. Se orienta hacia la promoción de una cultura del reciclaje como un mecanismo para contribuir a la disminución de la contaminación plástica y acumulación de residuos.
- 23.** La jurisprudencia de esta Corte ha establecido que, entre otras razones, un proyecto de decreto-ley regula materia económica si sus objetivos y contenido están alineados con los objetivos de la política económica que constan en el artículo 284 de la Constitución.<sup>12</sup>
- 24.** Al tratarse de la creación de un impuesto, consideramos que el contenido del proyecto de decreto-ley debe entenderse de carácter tributario. El impuesto redimible a las botellas plásticas de un solo uso busca disminuir la contaminación ambiental y estimular el proceso de reciclaje, así como democratizar los factores de producción conforme al artículo 334 numeral 1 de la Constitución, por lo que su implementación es conforme a los objetivos constitucionalmente previstos para la política fiscal y tributaria. Sobre lo primero, es acorde al artículo 285 numeral 3 de la Constitución al generar incentivos “para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente

<sup>12</sup> CCE, dictámenes 3-23-UE/23, 28 de julio de 2023, párr. 78 y 4-23-UE/23, 28 de julio de 2023, párr. 80.

aceptables”. Sobre lo segundo, conforme el artículo 300 de la Constitución, la política tributaria promoverá conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

25. Finalmente, el objeto y contenido del Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas se alinea con dos objetivos de la política económica establecidos en el artículo 284 de la Constitución, “8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes” y, además, permite “9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable”. Así, la Presidencia ha indicado que la creación de este impuesto guarda relación con la protección del acceso a fuentes de trabajo de las personas consideradas recicladoras de base, considerados parte de la economía circular conforme a la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva.
26. En definitiva, el contenido del proyecto de decreto-ley se alinea con los objetivos de la política económica establecidos por la Constitución y, por este motivo, entendemos que regula materia económica.

**3.2. ¿El Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas pretende enfrentar circunstancias apremiantes que, plausiblemente, podrían requerir de una respuesta inmediata?**

27. Como se ha mencionado, para verificar el cumplimiento del requisito de urgencia económica contenido en el artículo 148 de la Constitución, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el Proyecto de Decreto-Ley debe dirigirse a enfrentar una circunstancia apremiante que requiera una actuación inmediata del Estado y que, por tanto, no pueda esperar hasta la reinstalación de la Asamblea Nacional.
28. En el presente caso, la exposición de motivos del Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas menciona que la Corte Constitucional en la sentencia 58-11-IN/22 declaró la inconstitucionalidad formal de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado que contenía el impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables. Asimismo, menciona que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad fueron diferidos hasta el final del ejercicio fiscal 2023 (31 de diciembre de 2023) a fin de que se puedan realizar las reformas legislativas necesarias que suplan los vacíos normativos.

- 29.** No obstante, conforme a la Presidencia, la actual situación de disolución de la Asamblea Nacional impediría que el órgano legislativo pueda conocer y aprobar una reforma legislativa que contenga el impuesto mencionado. Así, la exposición de motivos del Decreto-Ley menciona que “es claro que la actual situación política del país, una vez que se decretó la disolución de la Asamblea Nacional, hace imposible que la función legislativa pueda conocer, debatir y aprobar este decreto-ley, antes de la fecha dispuesta por la misma Corte Constitucional”.
- 30.** Por ello, el Proyecto de Decreto-Ley afirma que “es imperante y pertinente que la propuesta de decreto-ley entorno [sic] a la operatividad del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas sea tramitado antes de la finalización del año fiscal 2023”, puesto que ello “permitirá garantizar la continuidad y efectividad de este mecanismo de protección ambiental, asegurando la seguridad jurídica y evitando vacíos normativos en materia impositiva”.
- 31.** De este modo, se observa que la circunstancia apremiante que el Proyecto de Decreto-Ley pretende atender es la falta de continuidad del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas provocada por (i) la expulsión de este impuesto del ordenamiento jurídico una vez que finalice el ejercicio fiscal 2023, conforme a los efectos diferidos de la sentencia 58-11-IN/22; y, (ii) la imposibilidad del órgano legislativo de tramitar las reformas necesarias durante su periodo de disolución.
- 32.** Al respecto, el 12 de enero de 2022, la sentencia 58-11-IN/22 declaró la inconstitucionalidad de la Ley de Fomento Ambiental al incumplir el requisito de unidad de materia previsto en el artículo 136 de la Constitución. No obstante, la referida sentencia estableció que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad sean diferidos hasta el final del ejercicio fiscal 2023, pues su inmediata inconstitucionalidad provocaría un importante vacío normativo, afectaría a la seguridad jurídica y generaría consecuencias severas a la economía y a “las múltiples políticas públicas que se orientan a hacer efectivas la plena vigencia de los derechos constitucionales y que constituyen parte fundamental de su garantía”.
- 33.** En virtud de lo anterior, la sentencia 58-11-IN/22 estableció lo siguiente:

[R]esulta imprescindible diferir los efectos de la presente sentencia *para que los órganos colegisladores tengan el tiempo necesario para tramitar las normas que sean necesarias*

*para cubrir el vacío normativo en base a las necesidades institucionales del país y que sean respetuosas de la Constitución. Para ello, esta Corte determina que pese a la inconstitucionalidad formal de la Ley de Fomento Ambiental, conforme al artículo 95 de la LOGJCC en concordancia con el artículo 11 del Código Tributario, esta permanecerá vigente hasta el final del ejercicio fiscal 2023, esto es hasta el 31 de diciembre de 2023 [...].*

- 34.** Así, es claro que el impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables contenido en la Ley de Fomento Ambiental será expulsado del ordenamiento jurídico el 31 de diciembre de 2023. A su vez, es público y notorio que la Asamblea Nacional se encuentra disuelta desde el Decreto 741 de 17 de mayo de 2023 emitido por el presidente de la República y que en la actualidad no existe un órgano legislativo que pueda aprobar un proyecto de ley que contenga el impuesto mencionado.
- 35.** Por lo que, ante la confluencia de ambos factores, se observa que efectivamente el impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables se encuentra forzado a desaparecer del ordenamiento y que en este contexto podría ser apremiante emprender acciones legislativas para impedirlo.
- 36.** Como se ha señalado, el impuesto a las botellas plásticas persigue una finalidad extrafiscal que incentiva el reciclaje y la disminución de la contaminación plástica y la acumulación de residuos. En tal sentido, durante los 10 años que ya ha estado vigente este impuesto se han recuperado más de *12 mil millones de botellas PET*, lo cual conforme al Ministerio de Finanzas ha generado efectos positivos para el ambiente, los recicladores que obtienen una retribución económica y los municipios que evitan que los residuos lleguen a los sitios de disposición final.<sup>13</sup>
- 37.** Así, se observa que la falta de continuidad del impuesto redimible produciría un vacío normativo que tendría una fuerte incidencia en la situación de más de 20 mil personas recicladoras, quienes se verían afectadas en la retribución económica de su actividad y que requieren particular protección por su condición socioeconómica y el deber del Estado de erradicar la pobreza conforme al artículo 3 de la Constitución.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Ministerio de Finanzas, oficio MEF-VGF-2023-0267-O, 18 de agosto de 2023.

<sup>14</sup> El informe de sustento para la implementación del decreto-ley del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Ministerio de Inclusión Económica y Social, y Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, de 13 de julio de 2023, indica que en el Ecuador existen 20 mil personas dedicadas al reciclaje, de las cuales, en la sierra, el 70% son mujeres, el 90% no accede a seguro social y su ingreso promedio mensual es de USD \$ 218.

- 38.** Además, de la información presentada por el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca y otras entidades públicas en esta causa,<sup>15</sup> se evidencia que previo a la disolución de la Asamblea Nacional se ha realizado un conjunto de actos conducentes a intentar preservar el referido impuesto. No obstante, dada la ausencia del órgano legislativo, actualmente no es posible que estas culminen en la tramitación de un proyecto de ley por la vía legislativa ordinaria.
- 39.** En consecuencia, consideramos que la desaparición del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas efectivamente constituye una circunstancia apremiante que plausiblemente requiere una respuesta inmediata.

---

<sup>15</sup> El Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca remitió a este Organismo un Informe de Actividades para Propuesta de Ley de Proyecto IRBP, en el cual se detalla acciones tomadas por las distintas carteras de Estado previo a la elaboración de decreto-ley. De forma sintetizada, se tiene lo siguiente:

- 3 de marzo de 2023: reunión entre el MAATE y MPCEIP en el cual se elaboró una hoja de ruta para mantener la vigencia del IRBP y se presentó 3 propuesta de ley.
- 13 de marzo de 2023: MPCEIP envió una propuesta de IRBP como insumo para continuidad del desarrollo de la propuesta técnica actualizada.
- 20 de marzo de 2023: reunión entre MAATE y la Red Nacional de Recicladores del Ecuador (“RENAREC”).
- 22 de marzo de 2023: reunión entre el MAATE y el SRI con el objetivo de definir mecanismo sobre el cual se trabajará en futuro para la continuidad del IRBP.
- 14 de abril de 2023: reunión entre el MAATE, SRI y el MIES para revisar el articulado de la nueva propuesta de Ley, así como las propuestas de actores privados y sociedad civil.
- 17 de abril de 2023: MAATE puso en conocimiento a las distintas instituciones públicas la hoja de ruta elaborada para la recepción de observaciones.
- 5 de mayo de 2023: reunión entre MAATE, SRI, MIES Y MPCEIP, con el objetivo realizar los preparativos para convocar y llevar a cabo mesas de trabajo con actores de academia, sociedad civil, industria y representantes de las y los recicladores base.
- 11 de mayo de 2023: MAATE realizó la primera convocatoria a las mesas técnicas en torno a la propuesta de Ley del Impuesto Redimible a las botellas Plásticas de PET.
- 18 de mayo de 2023: mesas técnicas organizadas en torno a la propuesta de Ley del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas de PET en coordinación del SRI, MPCEIP, MEF, MIES y MAATE, las cuales tuvo la participación de 35 asistentes.
- 29 de mayo de 2023: reunión virtual con las distintas instituciones involucradas para la definición de los siguientes pasos a seguir en el procedimiento de promulgación de ley.
- 29 de junio de 2023: MAATE envió el decreto-ley de creación del impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables subsanado y revisado por el departamento jurídico.
- 13 de julio de 2023: se suscribió el informe técnico interinstitucional por el gerente del proyecto GRECI del MAATE, la coordinadora general de estudios y datos de inclusión del MIEES y el director de desarrollo de industrias básicas del MPCEIP.
- 28 de julio de 2023: MAATE envió la propuesta “DECRETO LEY DE CREACIÓN DEL IMPUESTO REDIMIBLE A LAS BOTELLAS PLÁSTICAS NO RETORNABLES” a la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República.

**3.3. ¿Las medidas propuestas por el Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas guardan una relación de conexidad plausible con y limitada a las circunstancias apremiantes?**

- 40.** Una vez establecidas las circunstancias apremiantes se debe examinar si las medidas que se plantean en el proyecto de decreto están plausiblemente relacionadas con dichas circunstancias. Además, se debe verificar si las mencionadas medidas están limitadas exclusivamente a dichas circunstancias.
- 41.** En relación al primer asunto, se verifica que, efectivamente, las medidas propuestas en el proyecto de decreto-ley atienden a la circunstancia apremiante previamente identificada, es decir, a la desaparición de un impuesto que tiene un importante impacto social y ambiental. Esto es evidente pues el impuesto que dejaría de regir es el redimible a las botellas plásticas no retornables que fue creado en la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, mientras que el proyecto de decreto-ley precisamente crea este mismo impuesto.
- 42.** Por esta conclusión, ahora corresponde verificar si la mencionada medida —la creación del impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables— está limitada exclusivamente a la circunstancia apremiante invocada por el presidente de la República —cubrir la desaparición del mencionado impuesto—. Esto solo ocurriría si el nuevo régimen es equivalente, *mutatis mutandis*, al que dejará de regir, pues, en caso contrario, la medida tendría un alcance mayor e incumpliría este subrequisito.
- 43.** Por lo dicho, corresponde verificar si la regulación de ambos impuestos (el que perderá vigencia de forma inminente y el que se propone en el proyecto de decreto-ley) es o no equivalente. Al comparar dichos regímenes se concluye que son sustancialmente equivalentes, excepto, principalmente, por las siguientes características incluidas en el proyecto de decreto-ley: (1) se especifica que, en el caso de importaciones, el hecho generador se produce por la desaduanización de las botellas bajo el régimen de consumo, mientras que en la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado solo se refería a su desaduanización, sin mencionar a ningún régimen; (2) se limita la devolución a favor de los recicladores transformadores certificados, en tanto que en la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado solo se afirmaba que el impuesto “se devolverá en su totalidad a quien recolecte, entregue y retorne las

botellas”; y, (3) la tarifa se fija en un valor de dos centavos por botella, mientras que actualmente dicha tarifa es de “hasta” dos centavos.

44. Las variaciones mencionadas en el párrafo anterior no permiten concluir que el régimen del impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables resultante del decreto-ley no sería, *mutatis mutandi*, equivalente al que actualmente se encuentra vigente. Por lo tanto, la medida incluida en el proyecto de decreto-ley está limitada exclusivamente a la circunstancia apremiante que justifica su emisión, por lo que se verifica el cumplimiento del subrequisito examinado en esta sección.

**3.4. ¿Las medidas propuestas en el Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas surtirían efectos inmediatos, por lo que su adopción no podría esperar hasta la instalación de la nueva conformación de la Asamblea Nacional?**

45. Finalmente, para que el Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas respete el artículo 148 de la Constitución, sus medidas deben tener un efecto económico inmediato que evidencie que su adopción no pueda esperar hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional.<sup>16</sup>
46. Como se indicó previamente, el presidente sostiene que la urgencia de emitir el decreto-ley viene dada por los efectos diferidos establecidos en la sentencia 58-11-IN/22 de la Corte Constitucional. El presidente resalta que, en esta decisión, la Corte declaró la inconstitucionalidad formal de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, pero difirió los efectos de dicha declaratoria hasta el 31 de diciembre de 2023.
47. El ejecutivo afirma que “es imperante y pertinente que la propuesta de decreto-ley entorno [sic] a la operatividad del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas sea tramitado antes de la finalización del año fiscal 2023, lo que permitirá garantizar la continuidad y efectividad de este mecanismo de protección ambiental, asegurando la seguridad jurídica y evitando vacíos normativos en materia impositiva.” Además, para la presidencia, la actual situación política del país, generada por la disolución de la

<sup>16</sup> CCE, dictámenes 1-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 87; y, 2-23-UE/23, 16 de junio de 2023, párr. 78.

Asamblea Nacional, “hace imposible que la función legislativa pueda conocer, debatir y aprobar este decreto-ley, antes de la fecha dispuesta por la misma Corte Constitucional”.

- 48.** Para verificar el cumplimiento de este requisito, observamos que la disposición final del Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas indica que entraría en vigencia con posterioridad al dictamen de la Corte, entendiéndose con la publicación del Decreto-Ley definitivo en el Registro Oficial.<sup>17</sup> Así, de ser promulgado, el Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas comenzaría a generar obligaciones y beneficios para el segmento poblacional al que está dirigido y para la sociedad en general. Por lo tanto, este sí genera efectos inmediatos.
- 49.** Adicionalmente, la emisión del decreto-ley no puede esperar a la instalación de la nueva Asamblea Nacional por dos motivos. Por un lado, el impuesto actual a las botellas plásticas expirará el 31 de diciembre de 2023, por el diferimiento de los efectos de la inconstitucionalidad formal de la Ley de Fomento Ambiental ordenado en la sentencia 58-11-IN/22.<sup>18</sup>
- 50.** Por otro lado, no existirá el tiempo suficiente para que el nuevo órgano legislativo que deberá instalarse pueda tramitar un proyecto de ley que extienda la vigencia de este impuesto antes del fenecimiento del plazo otorgado por la sentencia. Esto, como consecuencia del tiempo adicional que se requerirá para la instalación de la nueva Asamblea Nacional, como resultado de la declaratoria de nulidad de las elecciones en el exterior realizada por la Junta Electoral Especial del Exterior del Consejo Nacional Electoral el 25 de agosto de 2023.<sup>19</sup> En atención a los tiempos legales previstos para el trámite legislativo ordinario, es claro que el órgano legislativo no podría completar una iniciativa legislativa para cumplir este propósito antes de la expiración del impuesto el 31 de diciembre de 2023, ni siquiera a través del trámite económico urgente previsto en el artículo 140 de la Constitución.

---

<sup>17</sup> “DISPOSICIÓN FINAL.- El presente Decreto-Ley entrará en vigor una vez que la Corte Constitucional haya emitido el correspondiente Dictamen Favorable”.

<sup>18</sup> CCE, sentencia 58-11-IN/22, 12 de enero de 2022, decisorio b.

<sup>19</sup> En la Resolución PLE-JPEE-1-25-8-2023-APE de 25 de agosto de 2023, el Pleno de la Junta Especial del Exterior, resolvió: “(...) Declarar la nulidad de las votaciones en las circunscripciones especiales del exterior de Europa, Asia Oceanía; Latinoamérica, el Caribe, África; Canadá y Estados Unidos, al amparo de lo dispuesto en el artículo 143 numeral 3 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (...)”. Mediante sentencia emitida el 10 de septiembre de 2023 en la causa 234-2023-TCE, el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral negó el recurso subjetivo planteado en contra de dicha resolución.

- 51.** En la sentencia 58-11-IN/22, la Corte difirió los efectos de la inconstitucionalidad formal para dar a los órganos colegisladores el tiempo necesario para tramitar las normas que consideren necesarias para cubrir el vacío normativo.<sup>20</sup> En atención a lo expresado en los párrafos precedentes, la prolongada ausencia del órgano legislativo, situación imprevista generada por la declaratoria de nulidad de las elecciones en el exterior, impide que este pueda contar con el tiempo suficiente para realizar esta determinación y promover aquellas medidas que considere necesarias para cubrir el vacío normativo en base a las necesidades institucionales del país.
- 52.** Además, la necesidad de diferir los efectos se fundamentó, entre otros motivos, en que su expulsión generaría un impacto directo a un número de políticas públicas orientadas a hacer efectivos los derechos constitucionales.<sup>21</sup> En este caso, la expiración del impuesto a las botellas plásticas sin un mecanismo que pueda reemplazarlo podría afectar a las políticas públicas relativas a la protección del derecho a un ambiente sano, así como a las personas recicladoras, quienes se encuentran en situación de riesgo por su condición generalizada de pobreza.
- 53.** Por estos motivos, consideramos que las medidas contenidas en el Proyecto de Decreto-Ley de Impuesto a las Botellas Plásticas generan efectos económicos inmediatos que no pueden esperar a la instalación de la nueva Asamblea Nacional.

#### **4. Conclusiones**

- 54.** En definitiva, el proyecto de decreto-ley respeta el artículo 148 al regular materia económica y ser urgente por enfrentar circunstancias apremiantes que requieren una respuesta inmediata, incluir medidas que guardan una relación de conexidad plausible y surtir efectos inmediatos.
- 55.** Reiterando que a la Corte Constitucional no le corresponde evaluar la conveniencia del proyecto de decreto-ley, en el análisis preliminar que corresponde a este tipo de control preventivo, no encontramos otras incompatibilidades manifiestas o evidentes con la Constitución que merezcan un análisis por parte de la Corte. Lo anterior no obstruye el

---

<sup>20</sup> CCE, sentencia 58-11-IN/22, 12 de enero de 2022, párr. 95.

<sup>21</sup> CCE, sentencia 58-11-IN/22, 12 de enero de 2022, párr. 94.

control posterior al decreto-ley, que se activa con la presentación de una acción pública de inconstitucionalidad, ni el control político de la Asamblea Nacional establecido en el artículo 148 de la Constitución.

- 56.** Por estos motivos, consideramos que corresponde emitir dictamen favorable al Proyecto de Decreto-Ley de Urgencia Económica de Creación del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas no Retornables. Al emitirse dictamen favorable, este debe regresar al presidente de la República para que, si considera pertinente, emita el decreto-ley correspondiente y lo envíe para su publicación en el Registro Oficial. Para ser inmediatos, los efectos del Decreto-Ley deberán empezar a regir desde su publicación.
- 57.** Finalmente, coincidimos con el dictamen en que es necesario que la Corte Constitucional abra la fase de seguimiento de la sentencia 58-11-IN/22, dada la necesidad apremiante generada por la expiración de los efectos diferidos de esta sentencia –que ocurrirá el 31 de diciembre de 2023– y la tardanza en la instalación del órgano legislativo que le impedirá aprobar una iniciativa legislativa con anterioridad a esa fecha. En estas circunstancias, la apertura de la fase de seguimiento resulta necesaria para evaluar la necesidad de modificar la fecha en la que concluye el diferimiento a la inconstitucionalidad formal de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, para así evitar generar un vacío normativo grave en materia impositiva antes de que el nuevo órgano legislativo tenga el tiempo suficiente para tomar las decisiones que considere adecuadas al respecto.

Karla Andrade Quevedo  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

Alí Lozada Prado  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Richard Ortiz Ortiz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente de las Juezas y Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, anunciado en el dictamen de la causa 5-23-UE, fue presentado en Secretaría General el 18 de septiembre de 2023, mediante correo electrónico a las 16:21; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

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