

Quito, D.M., 23 de junio de 2021

**CASO No. 2-21-OP**

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

**DICTAMEN**

**Tema:** La Corte Constitucional resuelve la objeción total por razones de inconstitucionalidad presentada por el entonces presidente de la República, Lenin Moreno Garcés, respecto del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno. La Corte declara improcedente la objeción presidencial presentada respecto de los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del proyecto de ley.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El 22 de abril de 2021, el señor César Litardo Caicedo, en su calidad de presidente la Asamblea Nacional, remitió a la Presidencia de la República el texto del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno (en adelante “*proyecto de ley*”), discutido y aprobado en segundo debate el 20 de abril de 2021.
2. El 21 de mayo de 2021, el señor Lenin Moreno Garcés, entonces presidente de la República, presentó una objeción “total por inconstitucionalidad” en relación al referido proyecto de ley.
3. El 31 de mayo de 2021, el señor Santiago Salazar Armijos, en su calidad de procurador judicial de la señora Esperanza Guadalupe Llori Abarca, presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, solicitó a la Corte Constitucional que emita el dictamen de constitucionalidad del proyecto de ley, para lo cual adjuntó:
  - a. Copia certificada del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno aprobado y remitido a la Presidencia de la República;
  - b. Copia certificada de la objeción presidencial remitida a la Asamblea Nacional; y,
  - c. Escrito en el que se consideran las razones por las que se considera infundada la objeción presidencial por inconstitucionalidad.

4. El 31 de mayo de 2021, se llevó a cabo el sorteo electrónico de la causa, el cual recayó en el juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 3 de junio de 2021.
5. Al proceso comparecieron las siguientes instituciones presentando escritos en calidad de *amicus curiae*: el 3 de junio de 2021 el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales (en adelante “*CONGOPE*”); el 17 de junio de 2021 el GAD Municipal de Machala y el GAD Municipal de Guayaquil en conjunto con los GAD Municipales de Daule, Samborondón y Durán y la Prefectura del Guayas; el 21 de junio de 2021 el GAD Municipal de San Vicente, el GAD Municipal de Milagro y la Prefectura de Bolívar; el 22 de junio de 2021 el GAD Municipal de Lomas de Sargentillo. El 22 de junio de 2021, compareció por su parte la Procuraduría General del Estado.

## II. Oportunidad y Competencia

6. De conformidad con el artículo 137 de la Constitución, se verifica que el presidente de la República ha presentado la objeción por razones de inconstitucionalidad en el plazo de 30 días contados a partir de la recepción del proyecto de ley por parte de la Asamblea Nacional. En tal sentido, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la objeción de constitucionalidad, de conformidad con los artículos 139 y 438 numeral 3 de la Constitución, en concordancia con el artículo 75 numeral 2 y 131 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “*LOGJCC*”).

## III. Proyecto de ley objetado por razones de inconstitucionalidad

7. El texto íntegro del proyecto de ley que fue objetado totalmente por razones de inconstitucionalidad corresponde a:

“Artículo 1.- Agréguese en la parte final del art. 62 de la Ley de Régimen Tributario Interno, un inciso con el siguiente texto:

“Excepcionalmente cuando el impuesto al valor agregado sea recaudado por entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas del país, actuando estos como agente de retención, los valores retenidos permanecerán en sus cuentas correspondientes y no se depositará en la cuenta del Servicio de Rentas Internas; al efecto las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas del país, deberán notificar en la declaración y anexos los valores retenidos que no han sido depositados en la cuenta del Servicio de Rentas Internas para mantener el respectivo registro contable.”

Artículo 2.- Agréguese en la parte final del art. 63 de la Ley de Régimen Tributario Interno, un inciso con el siguiente texto:

“Cuando el agente de retención sean las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas del país, retendrán el cien por ciento (100%) del Impuesto al Valor Agregado -IVA-, los valores retenidos permanecerán en sus cuentas correspondientes y no se depositará en la cuenta del Servicio de Rentas Internas; al efecto las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas del país, deberán notificar en la declaración y anexos los valores retenidos que no han sido depositados en la cuenta del Servicio de Rentas Internas para mantener el respectivo registro contable.”

Artículo 3.- Agréguese a la Ley de Régimen Tributario Interno la Disposición Transitoria siguiente:

“CUARTA.- Asignación presupuestaria de valores equivalentes al Impuesto al Valor Agregado -IVA- pagado por las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, Universidades y Escuelas Politécnicas del país. El valor equivalente al IVA pagado en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios que efectuaron las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas del país, y que actualmente se encuentran pendientes de asignación, seguirán las siguientes reglas:

1. El Servicio de Rentas Internas compensará las obligaciones tributarias pendientes de pago y notificará al Ministerio de Economía y Finanzas para que este último dé inicio a la asignación presupuestaria, en un plazo máximo de treinta (30) días posteriores a la publicación de esta Ley.

2. El Ministerio de Economía y Finanzas asignará vía transferencia presupuestaria de capital y acreditará en la cuenta correspondiente, con cargo al Presupuesto General del Estado, el IVA pagado en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios que efectuaron las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas del país, en un plazo no mayor a seis (6) meses posteriores a la publicación de esta Ley.

Los valores a devolverse no serán parte de los ingresos permanentes del Estado Central.

Las asignaciones previstas en este artículo serán efectuadas a través de mecanismos ágiles en atención al principio de simplicidad administrativa y eficiencia.

En caso de incumplimiento de esta disposición por parte de los funcionarios públicos responsables, se impondrán las sanciones establecidas en la Ley Orgánica del Servicio Público.”

#### DISPOSICIONES DEROGATORIAS

Artículo 4.- Deróguese el artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno.

## DISPOSICIONES REFORMATARIAS A OTRAS LEYES

Artículo 5.- Agréguese en el artículo 200 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD-, los incisos siguientes:

“Las asignaciones y transferencias a las que se refiere este artículo se realizarán mensualmente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En caso de incumplimiento de esta disposición por parte de los funcionarios públicos responsables, se impondrán las sanciones establecidas en la Ley Orgánica del Servicio Público.”

## DISPOSICIÓN FINAL

Las disposiciones de esta Ley Reformatoria entrarán en vigencia desde la fecha de su promulgación en el Registro Oficial y prevalecerán sobre otras de igual o menor jerarquía.

Dado y suscrito, a los veinte días del mes de abril del año dos mil veintiuno”.

## IV. Fundamentos de las partes

### A. Presidencia de la República

8. El entonces presidente de la República manifestó que los artículos 1 y 2 del proyecto de ley, que reforman los artículos 62 y 63 respectivamente de la Ley de Régimen Tributario Interno (en adelante “LRTI”), “...pretenden establecer que determinados sujetos pasivos, como los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas, se conviertan en sujetos activos del impuesto al valor agregado, recaudándolo y manteniendo los valores en sus cuentas, sin que los valores retenidos sean depositados en la cuenta del Servicio de Rentas Internas...”.
9. En cuanto al resto de artículos del proyecto de ley, indicó que desarrollan reformas tributarias que modifican el régimen de asignación presupuestaria e instituyen un régimen de devolución o retención sin desembolso del impuesto al valor agregado.
10. En virtud de lo anterior, tras citar los artículos 135 y 301 de la Constitución, expresó que “...solo por iniciativa de la Función Ejecutiva se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos, lo cual ha sido omitido en el tratamiento del Proyecto de Ley Reformatoria...”. Señaló que la Corte Constitucional expidió el dictamen No. 001-19-DOP-CC, en el que se declaró procedente la objeción por inconstitucionalidad al proyecto de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, porque “...el procedimiento legislativo no contó con iniciativa presidencial”.

11. Finalmente, señaló que en el dictamen No. 7-20-CP/21 la Corte Constitucional determinó que *“...el sujeto pasivo [es] uno de los elementos esenciales de la obligación tributaria y siendo dicha obligación el vínculo jurídico en el que se sustenta el impuesto, la pregunta 12 no cumple los criterios necesarios para el control de constitucionalidad”*.

## **B. Asamblea Nacional**

12. En primer lugar, la Asamblea Nacional expuso los antecedentes del proceso de formación del proyecto de ley y citó el informe para el segundo debate.
13. Respecto a los artículos 1 y 2 del proyecto de ley, señaló que no crean, modifican o suprimen un tributo debido a que regula el procedimiento para la devolución de recursos generados por el impuesto al valor agregado (IVA) generado en la adquisición local o importación de bienes y servicios por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, universidades y escuelas politécnicas. De tal manera, expresó que:

*“...no existe modificación alguna a los elementos de la obligación tributaria del Impuesto al Valor Agregado que corresponde al 12%, no existe modulación de las tarifas, y se aplican los mismos presupuestos sobre el hecho generador de este tributo, es decir los supuestos jurídicos para que se produzca la obligación tributaria IVA, que no han cambiado, y que deben satisfacer los mismos sujetos pasivos obligados, en los casos determinados en el artículo 52 y siguientes de la Ley de Régimen Tributario Interno, que son claros al determinar cuándo y por qué se grava el IVA, impuesto que por lo tanto continúa siendo exigible para con la administración tributaria”*.

14. Adicionalmente, manifestó que el proyecto de ley *“permite que estas entidades al actuar como agentes de retención, puedan disponer de sus recursos de manera rápida, y con agilidad en el ejercicio de sus atribuciones y facultades, para satisfacer necesidades institucionales y de la ciudadanía...”*.
15. En cuanto a los artículos 3, 4 y 5 del proyecto de ley, se indicó que establecen el procedimiento para la asignación presupuestaria, lo cual, a su parecer, *“...no puede ser considerada como una arrogación de facultades mediante las cuales se ha establecido, modificado, exonerado o extinguido impuestos. Pues en ninguna disposición contenida en el proyecto de ley se modifica, exonera o extingue el IVA...”*. Al respecto, señaló que la Constitución garantiza el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante “GADs”) a contar con los recursos económicos para garantizar el buen vivir.
16. Finalmente, alegó que resulta erróneo sostener la inconstitucionalidad del proyecto de ley respecto de los artículos 135 y 301 de la Constitución, debido a que la reforma legal desarrolla los artículos 271 y 298 de la Constitución respecto de las asignaciones, preasignaciones y recursos de los GADs y universidades debido a que, en su opinión,

*“...viabiliza la transferencia predecible, directa, oportuna y automática de estas asignaciones”.*

### **C. Procuraduría General del Estado**

17. La Procuraduría General del Estado en su escrito indicó que el proyecto de ley necesitaba iniciativa legislativa por parte del presidente de la República y que debía contar con el ente rector de las finanzas públicas debido a su rol en el manejo del Presupuesto General del Estado.

### **D. Amicus curiae**

18. En el escrito presentado por Pablo Anibal Jurado, en su calidad de presidente de CONGOPE, se refiere acerca de los siguientes aspectos: (i) la descentralización en país y las garantías establecidas por Constitución; (ii) fuentes de ingresos de los niveles de gobierno y la descentralización fiscal de GADs; (iii) afectaciones financieras históricas de prefecturas; (iv) asimetrías de las Prefecturas y el modelo de equidad territorial; y, (v) afectaciones del proyecto de ley a la LRTI.
19. Por su parte, en los escritos presentados por los GADs Municipales de Machala, Guayaquil, Daule, Samborondón, Durán, San Vicente, Milagro y Lomas de Sargentillo, así como la Prefectura del Guayas y Bolívar Durán, sus autoridades y representantes sostienen en lo principal que el proyecto de ley no es contrario a la Constitución, pues la reforma, a su entender, regularía un aspecto operativo del tributo, mas no significaría una alteración de los elementos del impuesto al valor agregado.

### **V. Análisis de la Objeción Presidencial**

20. Sobre la objeción por inconstitucionalidad, la Corte Constitucional ha señalado que:

*“...implica el análisis de constitucionalidad del proyecto de ley, debiendo la Corte Constitucional circunscribirse a determinar si procede o no la objeción por inconstitucionalidad planteada, examinando para el efecto los argumentos constitucionales del Ejecutivo y Legislativo, para establecer si las disposiciones aprobadas y que han sido objetadas, superan o no la revisión constitucional que se restringe únicamente al texto observado en cuanto a su adecuación, compatibilidad o consistencia constitucional”<sup>1</sup>.*

21. El presidente de la República ha objetado totalmente el proyecto de ley, teniendo como argumento central que se cambió el sujeto activo del impuesto al valor agregado (en adelante “IVA”), lo cual solamente se podía regular por iniciativa de la Función Ejecutiva. Por estos motivos, corresponde analizar la constitucionalidad de sus

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 003-19-DOP-CC (Caso No. 0002-19-OP) de 14 de marzo de 2019, párr. 2.

artículos 1, 2, 3, 4 y 5 y establecer si procede o no la objeción planteada por el presidente de la República.

22. La iniciativa legislativa conlleva la capacidad para presentar un proyecto de ley para dar inicio a su tramitación en el órgano legislativo. La Constitución<sup>2</sup> determina expresamente cuáles órganos del poder público y en qué casos son titulares de esta iniciativa. Del mismo modo, confiere a la ciudadanía, con un porcentaje de respaldo democrático, la facultad para presentar proyectos de ley, en ejercicio de la denominada iniciativa popular normativa.

23. Respecto de la iniciativa legislativa, la Corte Constitucional de Colombia ha expresado que:

“6.6.1. El procedimiento legislativo como herramienta de expresión del principio democrático en la labor de configuración normativa del derecho, se integra por un conjunto de actuaciones realizadas por los sujetos autorizados por el ordenamiento constitucional, cuyo resultado final es la sanción y promulgación de la ley.

Este procedimiento se activa por uno de los sujetos legitimados para ejercer la atribución de presentar proyectos de ley, figura que se identifica bajo el concepto de iniciativa legislativa.

La iniciativa legislativa implica entonces la posibilidad de presentar una propuesta de regulación ante el Congreso, cuyo efecto consiste en que obliga a este órgano a ocuparse de ella mediante el procedimiento de elaboración de leyes”<sup>3</sup>.

24. Ahora bien, cabe abordar la iniciativa legislativa del presidente de la República en materia tributaria, la cual se desarrolla en los artículos 135 y 301 de la Constitución, en los siguientes términos:

“Art. 135.- Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país”.

---

<sup>2</sup> Constitución. “Art. 134.- La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde:

1. A las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional.

2. A la Presidenta o Presidente de la República.

3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia.

4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones.

5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional.

6. Quienes presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados”.

<sup>3</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-031/17 de 25 de enero de 2017, párr. 6.6.1.

“Art. 301.-Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”.

25. Esto quiere decir que solamente podrá activarse un procedimiento legislativo que persiga la creación, modificación, exoneración y supresión o extinción de impuestos, por medio de la iniciativa del presidente de la República. Caso contrario, el proyecto de ley tendría un vicio que afecta su constitucionalidad.
26. Ahora bien, en este punto se observa la relación que tiene la iniciativa legislativa en materia tributaria con el principio de legalidad<sup>4</sup> y el principio de reserva legal<sup>5</sup> en esta materia. Según lo ha establecido la jurisprudencia de esta Magistratura, el principio de legalidad se refiere a que la creación, modificación o supresión de tributos debe ser efectuado a través de una ley; mientras que el principio de reserva de ley determina que todos los elementos del tributo estarán previstos en la ley<sup>6</sup>.
27. En otras palabras, en un primer momento, se requiere de la iniciativa legislativa del presidente a través de un proyecto de creación, modificación, exoneración y supresión o extinción de impuestos para que, una vez seguido el trámite legislativo correspondiente, consten propiamente en una ley<sup>7</sup> los elementos esenciales del tributo conforme el principio de reserva legal.
28. En el presente caso, se ha objetado por inconstitucional el proyecto de ley debido a que, según el entonces presidente, se busca que determinados sujetos pasivos (GADs,

---

<sup>4</sup> Código Tributario. “Art. 3.- Poder tributario.- Sólo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos. No se dictarán leyes tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes”.

<sup>5</sup> Código 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 añadido).

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 27-12-IN/20 de 29 de enero de 2020, párr. 36 y 37. Por ejemplo, la Corte Constitucional en Sentencia No. 014-12-SIN-CC (Caso No. 0070-09-IN) de 19 de abril de 2012 también desarrolló que: “*En este sentido, el principio de legalidad, fundado en el postulado no taxation without representation, conforme el principio constitucional, se interpreta en el sentido de la necesidad de contar con un acto legislativo para la existencia de un determinado tributo, y por otra parte, la exclusividad otorgada al Poder Ejecutivo para el ejercicio de la iniciativa legislativa en dicha materia. A ello debe sumarse el hecho de que al poder legislativo le corresponde como parte de la aprobación de la norma, la configuración de los elementos básicos del tributo, entre los cuales tenemos: 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 lo previsto en el artículo 4 del Código Tributario*” (Énfasis agregado).

<sup>7</sup> Constitución. “Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes”.



empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas) se conviertan en sujetos activos del IVA, lo cual, en su opinión, debió realizarse previa iniciativa legislativa por parte del Ejecutivo. Dicho proyecto de ley agrega textos normativos a artículos de la LRTI y el COOTAD y deroga un artículo de la LRTI.

29. Para examinar aquel argumento, cabe señalar que el proyecto de ley fue presentado el 2 de julio de 2019 por el asambleísta Henry Kronfle con el respaldo de 24 asambleístas<sup>8</sup>. A partir de dicho momento, se siguió con el trámite legislativo, donde se destaca lo siguiente:
- a. El 1 de agosto de 2019 el proyecto de ley fue calificado por el Consejo de Administración Legislativa<sup>9</sup>.
  - b. El 29 de julio de 2020 se aprobó el informe para el primer debate<sup>10</sup> y el 25 de marzo de 2021 el informe para segundo debate<sup>11</sup>.
  - c. El 20 de abril de 2021 se aprobó el proyecto de ley.
  - d. El 21 de mayo de 2021, el presidente de la República presentó la objeción total por inconstitucionalidad.
30. A continuación, se analizará el contenido de cada artículo del proyecto de ley para establecer si procede o no la objeción presidencial; es decir, se examinará si las disposiciones aprobadas por la Asamblea Nacional que fueron objetadas por el presidente de la República, inobservaron la Constitución, particularmente, por no

---

<sup>8</sup> En la exposición de motivos del proyecto de ley presentado, incluso se manifestaron las razones por las cuáles se consideró que no se requería iniciativa legislativa por parte del presidente: “Finalmente, el artículo 301 de la Constitución dispone que solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos; por lo que cabe aclarar que el presente proyecto, no establece, modifica, exonera ni extingue impuestos, sino que dispone un nuevo proceso para que las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, las universidades y escuelas politécnicas puedan retener en sus cuentas el valor correspondiente al impuesto al valor agregado”. Documento disponible en:

<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/f9aa32e9-2f9b-4c0f-84f9-ebadcadff6d8/Proyecto%20de%20Ley%20Reformatoria%20a%20la%20Ley%20de%20R%20E9gimen%20Tributario%20Interno%20Tr.%20370001.pdf>.

<sup>9</sup> Documento disponible en:

<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/58d0b03b-7812-46e2-a3c6-8fe0e7576a19/Memorando%20SAN-CAL-2019-0969.%20Notificaci%20n%20Resoluci%20n%20CAL.pdf>.

<sup>10</sup> Documento disponible en:

<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/ecb68c76-e9ec-4272-98a2-08a5f46d846a/alcance-inf-1d-inf-1d-AN-CRET-2020-0050-M.pdf>.

<sup>11</sup> Documento disponible en:

<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/083c2b85-0037-451f-8ec8-df9ffdd2e38f/Informe%20para%20Segundo%20Debate%20del%20Proyecto%20de%20Ley%20Reformatoria%20a%20la%20Ley%20de%20R%20E9gimen%20Tributario%20Interno.pdf>.

contar con la iniciativa legislativa por parte del Ejecutivo que exige el texto constitucional.

***Artículo 1 del proyecto de ley***

31. El artículo 1 del proyecto de ley agrega un texto al artículo 62 de la LRTI estableciendo que, cuando excepcionalmente el IVA sea recaudado por las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas del país (en adelante “*entidades y universidades detalladas*”), actuando como agentes de retención, los valores retenidos permanecerán en sus cuentas correspondientes sin que se deposite en la cuenta del Servicio de Rentas Internas (en adelante “*SRI*”). De tal manera, se indica que dichas entidades y universidades detalladas deben notificar los valores retenidos al SRI.
32. De lo expuesto, a la luz de los artículos 135 y 301 de la Constitución, no se observa que el artículo 1 del proyecto de ley se refiera a disposiciones que aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.
33. Por otro lado, tampoco se verifica que establezca, exonere o extinga el IVA o algún otro impuesto o que modifique alguno de sus elementos esenciales, como lo afirma el Ejecutivo. Si bien es cierto, el artículo 1 del proyecto de ley agrega un inciso en la parte final del artículo 62 de la LRTI referente al sujeto activo del IVA, las disposiciones existentes en el mismo se mantienen, por lo que el contenido original de este artículo no está siendo modificado ni suprimido, toda vez que seguiría contemplando:

“Art. 62.- Sujeto activo.- El sujeto activo del impuesto al valor agregado es el Estado. Lo administrará el Servicio de Rentas Internas (SRI)

El producto de las recaudaciones por el impuesto al valor agregado se depositará en la cuenta del Servicio de Rentas Internas que, para el efecto, se abrirá en el Banco Central del Ecuador. Luego de efectuados los respectivos registros contables, los valores se transferirán en el plazo máximo de 24 horas a la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional para su distribución a los partícipes”.
34. Al mantenerse el contenido original del artículo 62 de la LRTI, se observa que el sujeto activo del impuesto al valor agregado continúa siendo el Estado, y su administrador el Servicio de Rentas Internas. Adicionalmente, se mantiene el segundo inciso que regula el proceso que deberá seguir el dinero recaudado por este impuesto. La reforma que se pretende introducir no hace más que establecer un proceso distinto para los recursos recaudados por las entidades y universidades detalladas; en donde estos organismos mantendrán en sus cuentas los montos recaudados por concepto de IVA en su calidad de agentes de retención. De tal manera, no se plantea la creación de

un impuesto o la derogación o modificación, en este caso del IVA, debido a que aborda un procedimiento operativo ya previsto legalmente<sup>12</sup>.

35. Al respecto, la recaudación se enmarca en la gestión tributaria que el SRI tiene a su cargo conforme el Código Tributario<sup>13</sup> mientras que la distribución de recursos en el Sistema Nacional de Finanzas Públicas establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas<sup>14</sup> (en adelante “COPFP”). Si bien dichas cuestiones están estrechamente relacionadas con el establecimiento de tributos, no involucran la creación, modificación, exoneración y supresión o extinción, en este caso, del IVA.
36. En esta línea, no se verifica que el artículo 1 del proyecto de ley cambie el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía o la forma de establecer el IVA, ni tampoco que establezca exenciones y deducciones específicas. Como se ha insistido, la disposición objetada por el presidente de la República regula cuestiones relacionadas con la recaudación y distribución de los recursos generados por el IVA, sin modificar ninguno de sus elementos esenciales.
37. De manera anterior, la Corte en el Dictamen No. 001-19-DOP-CC estableció que el proyecto de Ley del Anciano inobservó los artículos 135 y 301 de la Constitución debido a que se estableció una exoneración de impuestos y se modificó el régimen

---

<sup>12</sup> El ponente ya ha manifestado anteriormente este criterio al momento de analizar una situación que ofrecía una problemática similar; en aquella ocasión, se trató de una propuesta de consulta popular que planteaba que ciertas instituciones no transfirieran los valores al SRI que por retención del IVA generen. Se concluyó, en el voto salvado que suscribí, que dicha propuesta no incurría en la prohibición del artículo 104 de la Constitución, que impide referirse a asuntos relativos a tributos. Específicamente, en su parte pertinente, se afirmó: *“En la presente propuesta no se plantea la creación, derogación o reforma de tributos en sus aspectos esenciales (derecho tributario material), sino de un procedimiento operativo ya previsto legalmente que se precisa (derecho tributario formal), por lo que el planteamiento no incurre en esta prohibición.”* (Sentencia No. 7-20-CP/21, voto salvado, párrs. 100 y 101)

<sup>13</sup> Código Tributario. “Art. 9.- Gestión tributaria.- La gestión tributaria corresponde al organismo que la ley establezca y comprende las funciones de determinación y recaudación de los tributos, así como la resolución de las reclamaciones y absolución de las consultas tributarias”.

“Art. 71.- Facultad recaudadora.- La recaudación de los tributos se efectuará por las autoridades y en la forma o por los sistemas que la ley o el reglamento establezcan para cada tributo.

*El cobro de los tributos podrá también efectuarse por agentes de retención o percepción que la ley establezca o que, permitida por ella, instituya la administración”.*

“Art. 72.- Gestión tributaria.- Las funciones de la administración tributaria comprenden dos gestiones distintas y separadas: La determinación y recaudación de los tributos; y, la resolución de las reclamaciones que contra aquellas se presenten”.

<sup>14</sup> COPFP. “Art. 70.- Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP).- El SINFIP comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en esta Ley.

*Todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República se sujetarán al SINFIP, en los términos previstos en este código, sin perjuicio de la facultad de gestión autónoma de orden administrativo, económico, financiero, presupuestario y organizativo que la Constitución o las leyes establecen para determinadas entidades”.*

jurídico del impuesto a la renta<sup>15</sup>. Sin embargo, esta situación no se verifica en el presente caso, toda vez que el artículo 1 del proyecto de ley no conlleva, como sí ocurrió en dicha oportunidad, una exoneración o modificación del régimen jurídico del tributo.

38. Por los motivos expuestos, no procede la objeción presidencial por inconstitucionalidad del artículo 1 del proyecto de ley analizado toda vez que no se requería iniciativa legislativa por parte del presidente de la República conforme los artículos 135 y 301 de la Constitución.

#### *Artículo 2 del proyecto de ley*

39. El artículo 2 del proyecto de ley, por su parte, establece que, si el agente de retención es alguna de las entidades y universidades detalladas, retendrá el cien por ciento (100%) del IVA, cuyos valores no se depositarán en la cuenta del SRI. Para el efecto, continúa el artículo indicando que dichas entidades deben notificar al SRI para que se mantenga el registro contable.
40. De lo expuesto, no se verifica que el artículo 2 del proyecto de ley busque aumentar el gasto público o modificar la división político-administrativa del país. Tampoco se observa que contemple la creación o modificación del objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía o la forma de establecer el IVA, ni establezca exenciones y deducciones específicas. Al contrario, ratifica la disposición introducida por el artículo 1 del proyecto, debido a que se insiste en detallar el proceso que seguirán los recursos provenientes de la recaudación del IVA en el caso de que las entidades y universidades detalladas actúen como agentes de retención de este impuesto.
41. Como ya se indicó previamente, el artículo analizado desarrolla cuestiones relacionadas con la recaudación y distribución del IVA sin que se modifique alguno de los elementos del tributo como los sujetos activo o pasivo. De igual manera, pese a que agrega un inciso en la parte final del artículo 63 de la LRTI que desarrolla cada uno de los sujetos pasivos del IVA, no los cambia o modifica ya que se concentra en el cambio del proceso para los recursos recaudados por las entidades y universidades detalladas.

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 001-19-DOP-CC (Caso No. 0001-19-OP) de 12 de marzo de 2019. “10. La primera modificación objetada por el Presidente de la República consiste en la ampliación... de la exoneración tributaria.... 11. Como es claro, este cambio normativo proyectado constituye una modificación impositiva (particularmente, una exoneración de impuestos) que no partió de la iniciativa del Presidente de la República, por lo que dicho cambio es procedimentalmente inválido, en aplicación de los artículos 135 y 301 de la Constitución... 12. La segunda modificación objetada por el Presidente de la República consiste en la incorporación de un nuevo tipo de gasto deducible del impuesto a la renta... 13... Por lo tanto, la inclusión del indicado gasto deducible modifica el régimen jurídico del impuesto a la renta, modificación impositiva que vulnera los ya citados artículos 135 y 301 de la Constitución de la República, ya que no provino de la iniciativa presidencial”.

42. De esta manera, y en función de lo desarrollado en los párrafos previos, no se encuentra que procede la objeción presidencial por inconstitucionalidad del artículo 2 del proyecto de ley analizado debido a que no era necesario contar con iniciativa legislativa por parte del presidente de la República conforme los artículos 135 y 301 de la Constitución.

*Artículo 3 del proyecto de ley*

43. El artículo 3 del proyecto de ley agrega la Disposición Transitoria Cuarta a la LRTI. Dicha disposición establece unas reglas en relación con el valor equivalente al IVA pagado en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios que han efectuado las entidades y universidades detalladas y que se encuentren pendientes de asignación. Concretamente establece:
- a. El SRI deberá compensar las obligaciones tributarias pendientes y notificar al Ministerio de Economía y Finanzas para que se inicie con la asignación presupuestaria.
  - b. El Ministerio de Economía y Finanzas deberá asignar el IVA pagado en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios que efectuaron las entidades antes señaladas.
  - c. Los valores que deben devolverse no podrán ser parte de los ingresos permanentes del Estado Central.
  - d. Las asignaciones deberán ser efectuadas a través de mecanismos ágiles en atención al principio de simplicidad administrativa y eficiencia.
  - e. En caso de incumplimiento de la disposición, se deberán imponer las sanciones establecidas en la Ley Orgánica del Servicio Público (en adelante “LOSEP”).
44. De lo expuesto, tampoco se observa que el artículo 3 del proyecto de ley busque aumentar el gasto público o modificar la división político administrativa del país. Así mismo, no se verifica que conlleve a una modificación del régimen jurídico del IVA, toda vez que regula cuestiones relacionadas con la asignación del impuesto pagado por las entidades y universidades detalladas en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios. En tal sentido, no se crea o modifica en dicha norma el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía o la forma de establecer el IVA, ni se establece exenciones y deducciones específicas.
45. En cuanto a que se modifica el régimen de asignación presupuestaria e instituyen un régimen de devolución o retención sin desembolso del IVA, cabe señalar que un proceso respecto de retención o régimen de devolución no constituye un cambio de los

elementos de los tributos. En tal sentido, no requiere iniciativa legislativa por parte del Ejecutivo el artículo analizado.

46. Con base en lo expuesto, se desprende que no procede la objeción de inconstitucionalidad del artículo 3 del proyecto de ley debido a que no se desprende la necesidad de iniciativa legislativa por parte del presidente de la República en virtud de los artículos 135 y 301 de la Constitución.

***Artículo 4 del proyecto de ley***

47. El artículo 4 del proyecto de ley deroga el artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la LRTI, que dispone:

“Art. (...).- Asignación presupuestaria de valores equivalentes al Impuesto al Valor Agregado (IVA) pagado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y universidades y escuelas politécnicas públicas.- El valor equivalente al IVA pagado en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios que efectúen los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las universidades y escuelas politécnicas públicas, le será asignado en el plazo, condiciones y forma determinados por el Ministerio de Finanzas. El Servicio de Rentas Internas verificará los valores pagados de IVA contra la presentación formal de la declaración y anexos correspondientes e informará al Ministerio de Finanzas, a efectos del inicio del proceso de asignación presupuestaria.

Los valores equivalentes al IVA pagado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las universidades y escuelas politécnicas públicas serán asignados vía transferencia presupuestaria de capital, con cargo al Presupuesto General del Estado y el Ministerio de Finanzas los acreditará en la cuenta correspondiente.

Los valores a devolverse no serán parte de los ingresos permanentes del Estado Central.

Las asignaciones previstas en este artículo serán efectuadas a través de mecanismos ágiles en atención al principio de simplicidad administrativa y eficiencia”.

48. El mencionado artículo, como se puede apreciar, regula la forma de asignación presupuestaria de los valores equivalentes al IVA pagado por las entidades y universidades detalladas. En tal sentido, la derogatoria de dicha norma establecida en el artículo 4 del proyecto de ley no conlleva a que se establezca o extinga el IVA o algún otro impuesto, así como a que se constituya alguna exoneración ni modificación del objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía o la forma de establecer el IVA. Por otro lado, no busca aumentar el gasto público o modificar la división político administrativa del país.
49. De igual manera, pese a que el Ejecutivo alegó que se reforma el régimen de asignación presupuestaria e instituyen un régimen de devolución o retención sin desembolso del tributo, el artículo analizado no cambia alguno de los elementos, en este caso, del IVA al derogar un artículo de la LRTI que busca operativizar el resto de disposiciones del proyecto de ley analizado.

50. En suma, no procede la objeción por inconstitucionalidad del artículo 4 del proyecto de ley debido a que no requería iniciativa legislativa por parte del presidente de la República, de conformidad con los artículos 135 y 31 de la Constitución.

***Artículo 5 del proyecto de ley***

51. El artículo 5 del proyecto de ley agrega dos incisos al artículo 200 del COOTAD<sup>16</sup> que establece que las asignaciones y transferencias deben realizarse mensualmente a los GADs y que, en el caso del incumplimiento por parte de funcionarios públicos, se deben imponer las sanciones establecidas en la LOSEP.
52. De lo anotado, no se observa que el mencionado artículo establece, extingue e incluso modifica el IVA o algún otro impuesto, así como no establece alguna exoneración. Además, no busca aumentar el gasto público o modificar la división político-administrativa del país toda vez que se refiere a la temporalidad de las asignaciones y transferencias que se debe realizar a los GADs y la sanción a los funcionarios públicos que incumplan dicha obligación. En consecuencia, no se observa alguna relación con la alegación del Ejecutivo que se reforma el régimen de asignación presupuestaria e instituyen un régimen de devolución o retención sin desembolso del tributo, lo cual, como se ha insistido, no cambia alguno de los elementos del IVA.
53. Por tales motivos, no procede la objeción por inconstitucionalidad del artículo 5 del proyecto de ley en razón que no se refiere de ninguna manera al régimen jurídico de algún impuesto, de conformidad con los artículos 135 y 301 de la Constitución.

## VI. Decisión

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

1. Declarar improcedente la objeción de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno. Al respecto, la Asamblea Nacional deberá promulgar y ordenar su publicación de conformidad con el artículo 139 de la Constitución y el artículo 132 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

---

<sup>16</sup> COOTAD. “Art. 200.- *Obligatoriedad y crecimiento de las transferencias.- Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las subcuentas de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.*

*Las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados crecerán conforme a la tasa de crecimiento anual de los ingresos permanentes y de los no permanentes del presupuesto general del Estado”.*

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, y Hernán Salgado Pesantes; tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín; y un voto en contra del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez; en sesión ordinaria de miércoles 23 de junio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



## DICTAMEN No. 2-21-OP/21

### VOTO CONCURRENTE

#### Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría

1. En el Dictamen No. 2-21-OP, con ponencia del juez Hernán Salgado Pesantes, estoy de acuerdo con los argumentos de la sentencia y con la decisión. Me permito razonar mi voto sobre tres cuestiones: i) la relación de este voto con uno anterior en otra causa; ii) la “modificación” del sistema tributario; iii) la simplificación y eficiencia en la recuperación de haberes.

*i) La relación de este voto con uno anterior en otra causa*

2. Los jueces y juezas debemos ser coherentes con los criterios y con los votos en los casos. Esa posición de los jueces y juezas es, además, una garantía de que su concepción del derecho no cambia por razones ajenas a los hechos o controversias del caso. La coherencia judicial es, en otras palabras, otra forma de garantizar la seguridad jurídica y la igualdad.

3. En el dictamen No. 7-20-CP/21, la Corte sostuvo, ante una propuesta de consulta popular en la que se planteaba una pregunta en el sentido de la norma objetada, que “...*el sujeto pasivo [es] uno de los elementos esenciales de la obligación tributaria y siendo dicha obligación el vínculo jurídico en el que se sustenta el impuesto, la pregunta 12 no cumple los criterios necesarios para el control de constitucionalidad*”. En el caso mencionado voté en contra de la consulta.

4. Efectivamente, en dicho dictamen la Corte, con voto de mayoría, se afirmó:

*...Al ser el sujeto pasivo uno de los elementos esenciales de la obligación tributaria, y siendo la obligación tributaria el vínculo jurídico en el que se sustenta el tributo, la modificación tal y como está planteada **podría** tener una incidencia en la configuración del IVA y, como tal, incurrir en la citada prohibición constitucional del artículo 104<sup>1</sup> (énfasis añadido)*

5. La Corte, al haber puesto el verbo en tiempo condicional simple, “podría”, en el dictamen hizo claramente un *obiter*. El dictamen fue sobre una pregunta para una consulta y no sobre una norma jurídica. Aunque estimó que las reformas legales de la pregunta sí presentan una modificación con respecto al régimen de retención al IVA, en cambio, no estableció que esa propuesta constituía una modificación del IVA. La Corte no analizó la constitucionalidad de norma alguna para considerar que podría haber cosa juzgada. El “*podría*” denota que, con otros elementos, se puede concluir que hay una

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Dictamen 7-20-CP/21, párrafo 167.

afectación o no a la Constitución, pero que, con elementos que tiene a su alcance, a primera vista (*prima facie*) encuentra una potencial modificación al régimen tributario.

6. La norma objetada por el presidente, en cambio, si ofrece más elementos para poder considerar su constitucionalidad. Esos elementos se encuentran en los debates, las actas, el documento de la objeción presidencial y el mismo texto normativo aprobado por la asamblea, que proporcionan razones inexistentes en el análisis de una propuesta de consulta popular.

7. La ausencia de esta información técnica fue, además, enfatizada por la Corte en el caso de la consulta al señalar:

*La Corte observa que los considerandos, en su conjunto, no garantizan de forma plena la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad (art. 103 numeral 3). Esto por cuanto la pregunta pretende introducir reformas sobre cuestiones técnicas en materia tributaria y de las finanzas públicas y los considerandos planteados no ofrecen información necesaria para que el elector los comprenda y tome una decisión informada respecto de, por ejemplo, información acerca del mecanismo de retención que se pretende modificar.<sup>2</sup>*

8. La clave en la discusión está si una regulación sobre normas tributarias se puede hacer mediante una consulta popular o mediante una ley. Si volvería a votar el caso 7-20-CP/21 me reafirmaría en el voto. Considero que la regulación tributaria en una consulta popular, además con propuestas múltiples modificaciones legales, no asegura la voluntad del elector. Sin embargo, en el caso de una ley, que presupone la deliberación parlamentaria, no existe semejanza alguna.

9. Por último, a partir de estos debates y del análisis de la norma objetada, es claro que su contenido no implica una modificación en los elementos centrales del tributo que requiera de iniciativa legislativa del Ejecutivo.

10. Por lo dicho, considero que, al votar en el caso de hoy, no existe contradicción con el voto de mayoría en la consulta popular propuesta con relación al IVA.

*ii) La “modificación” del sistema tributario*

11. La Constitución establece:

*Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.<sup>3</sup>*

*Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir*

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Dictamen 7-20-CP/21, párrafo 154.

<sup>3</sup> Constitución, artículo 135.

*tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.*<sup>4</sup>

**12.** Si la norma aprobada por la Asamblea Nacional crea, modifica o suprime impuestos, entonces, por vicio de forma, la iniciativa debía provenir exclusivamente del Presidente y habría que declararla inconstitucional.

**13.** La norma aprobada no cambia el sujeto activo, la obligación, ni el sujeto pasivo del tributo. Es decir, toda la regulación del IVA se mantiene intacta. Lo que hace la norma es evitar que lo recaudado por un agente de retención vaya al sistema central y luego vuelva a los GAD, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas del país, según corresponda por devolución.

**14.** En consecuencia, concuerdo con la sentencia en el sentido de que no hubo “modificación” del sistema de tributos y no cabía la objeción presidencial.

*iii) La simplificación y eficiencia en la recuperación de haberes*

**15.** El sistema de recaudación del IVA obliga a que los agentes de retención tengan que liquidar y remitir al Estado lo percibido. El monto va a una cuenta común. Después, la administración central, cuando se determina que hay que devolver los montos, remite lo correspondiente a los GAD, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas del país.

**16.** La Constitución establece:

*El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria*<sup>5</sup> (énfasis añadido).

**17.** Las normas legales objetadas tienen la virtud de simplificar un procedimiento administrativo engorroso, evitar una dilación innecesaria para devolver montos que pertenecen a ciertas entidades, dar liquidez que no suelen tener los GAD, empresas públicas y universidades, y garantizar la eficiencia en la recaudación.

**18.** Una objeción que se podría esgrimir, a primera vista, es que este procedimiento impide que la administración central pueda tener el presupuesto suficiente para distribuir los ingresos de una forma equitativa. Pero si se mira con detenimiento, como bien afirma el proyecto, la propuesta normativa no altera en absoluto el presupuesto del Estado. Los montos que recibe el Estado, tarde o temprano, los tiene que devolver a los agentes correspondientes de retención. En este sentido, tampoco afecta al gasto público ni a la distribución de la riqueza nacional.

---

<sup>4</sup> Constitución, artículo 301.

<sup>5</sup> Constitución, artículo 300.

**19.** Por otro lado, las normas objetadas promueven y fortalecen la descentralización, que es uno de los principios del gobierno del Estado y que persigue la administración pública, según la Constitución.<sup>6</sup>

**20.** La forma cómo se administraban los recursos provenientes de la recaudación del IVA fortalecían sin justificación alguna la centralización de los recursos y obligaba a que los GAD, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas del país tengan que invertir tiempo y recursos para recuperar lo que les correspondía. En suma, la ley objetada promueve menos burocracia y más eficiencia recaudatoria.

**21.** Además, me permito destacar la norma (artículo 3 de la ley objetada que agrega una disposición transitoria) que establece un mecanismo para la asignación presupuestaria en los casos que se encuentran pagos pendientes de asignación. El procedimiento tiene relación con la compensación de obligaciones tributarias pendientes<sup>7</sup> y con la transferencia presupuestaria. Ciertos valores, recaudados por ciertas entidades, no se devolverán. También la norma refuerza la obligación de sancionar a los funcionarios públicos que incumplen con los pagos oportunos.

**22.** La propuesta legal permite que los GAD, empresas públicas y universidades tengan fondos para poder cumplir sus competencias y sus fines, sin tener que perder tiempo y recursos para cobrar lo que les corresponde.

**23.** Por estas razones, además de las que constan en la sentencia de mayoría, vote a favor.

Ramiro Avila Santamaría  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

---

<sup>6</sup> Constitución, artículos 1 y 227.

<sup>7</sup> Código de Planificación y Finanzas Públicas, artículo 172: *“Liquidación y extinción de obligaciones entre entidades del sector público.- Cuando el ente rector de las finanzas públicas, establezca que entre dos o más entidades del Estado, o el Estado con otras entidades pueden extinguirse obligaciones existentes entre ellas, ya sea por haberse efectuado el pago, operado la compensación o por condonación de la deuda, les conminará para que en un plazo determinado suscriban obligatoriamente un convenio de extinción de obligaciones. Para los efectos anotados, las entidades del Estado observarán obligatoriamente las normas que expida el ente rector de las finanzas públicas”.*

**Razón.** - Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 2-21-OP, fue presentado en Secretaría General el 24 de junio de 2021, mediante correo electrónico a las 06:39; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen. - Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**DICTAMEN No. 2-21-OP/21**

**VOTO SALVADO**

**Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín y Juez  
Constitucional Alí Lozada Prado**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), formulamos un voto salvado respecto del dictamen de mayoría No. 2-21-OP/21, emitido por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 23 de junio de 2021, por las razones que exponemos a continuación.
2. En el caso No. 2-21-OP, el entonces presidente de la República formuló una objeción total por razones de inconstitucionalidad a los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno (en adelante, “LRTI”), teniendo como argumento central que en dicho proyecto se modificaron los elementos del impuesto al valor agregado (en adelante, “IVA”), relacionados con el sujeto activo y pasivo, modificación que, a su juicio, se podía realizar únicamente por iniciativa de la Función Ejecutiva, conforme los artículos 135 y 301 de la Constitución del Ecuador<sup>1</sup>.
3. La decisión de mayoría, en suma, consideró que no procede la objeción de inconstitucionalidad porque los cambios planteados a la LRTI por el proyecto de Ley Reformatoria (i) no aumentan el gasto público o modifican la división político-administrativa del país; y, (ii) tampoco establecen, exoneran, modifican o extinguen los elementos esenciales del IVA o de algún otro impuesto.
4. Concordamos con el dictamen de mayoría No. 2-21-OP/21 respecto del análisis que realiza sobre los artículos 3 y 5 de la Ley Reformatoria a la LRTI, en el sentido de que no observamos que dichos artículos establezcan, extingan, exoneren o modifiquen el IVA o algún otro impuesto. Tampoco buscan aumentar el gasto público o modificar la división político-administrativa del país. Se refieren, en suma, a la oportunidad de las asignaciones y transferencias pendientes y futuras, que deben realizarse a las entidades y organismos del sector público del Gobierno

---

<sup>1</sup> Constitución del Ecuador, art. 135: “Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país”.

*Ibíd.*, art. 301: “Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”.

Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas del país y la sanción a los funcionarios públicos que incumplan dicha obligación. De ahí que no se requiere de iniciativa legislativa por parte de la Función Ejecutiva para el efecto.

5. En relación con el análisis que el dictamen de mayoría No. 2-21-OP/21 realiza respecto de los artículos 1, 2 y 4 del proyecto de Ley Reformatoria a la LRTI, si bien coincidimos respecto del punto (i), respetuosamente disentimos con lo relacionado al punto (ii) del párrafo 3 *ut supra*. Sobre este segundo aspecto, el dictamen de mayoría consideró que no era necesario que dichos artículos provengan de la iniciativa del presidente porque solo tendrían que ver con la recaudación y distribución de los ingresos generados por concepto de IVA.
6. En ese sentido, el dictamen de mayoría señaló que la recaudación del IVA se enmarca en la gestión tributaria y la distribución de recursos del Servicio de Rentas Internas, conforme la normativa tributaria vigente y que, si bien aquellas cuestiones están estrechamente relacionadas con el establecimiento de tributos, no involucran su creación, modificación, exoneración, supresión o extinción. En definitiva, el dictamen de mayoría determinó que no se verifica que en el proyecto de Ley Reformatoria a la LRTI se cambie el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la tarifa o la forma de establecer el IVA o que se establezcan exenciones y deducciones específicas. Es así que, para los jueces y las juezas que emitieron el dictamen de mayoría, el proyecto de Ley Reformatoria a la LRTI versa sobre cuestiones relacionadas con la recaudación y distribución de los recursos generados por concepto de IVA, sin que sus elementos esenciales hayan sido modificados.
7. Nos apartamos de ese criterio por cuanto consideramos que los artículos 1, 2 y 4 del proyecto de Ley Reformatoria a la LRTI, al determinar que los recursos recaudados por concepto de IVA se mantendrán en las cuentas de las entidades y organismos del sector público del Gobierno Central y Descentralizado, sus órganos desconcentrados y sus empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas del país, como agentes de retención, alteran el régimen de los sujetos pasivos de este impuesto, diferenciándolo del previsto en el Código Tributario. Esto, por cuanto la modificación del rol que tienen los agentes de retención varía la configuración misma del tributo y, por ende, del tributo mismo, al permitirles mantener los valores retenidos de IVA. Correlativamente, la reforma modifica el régimen del sujeto activo del IVA al impedir su acceso a los valores retenidos.
8. En definitiva, consideramos que la modificación del IVA, en el sentido planteado por los artículos 1, 2 y 4 del proyecto de Ley Reformatoria a la LRTI, realiza cambios en la manera en cómo el acreedor del tributo administra los recursos y ejerce sus competencias. Estos cambios en los elementos esenciales del tributo requieren de iniciativa de la Función Ejecutiva, conforme con los artículos 135 y 301 de la Constitución, precisamente porque es esta función la que tiene a su cargo

la administración tributaria. Por las razones expuestas, disentimos de la decisión de mayoría.

Karla Andrade Quevedo  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Alí Lozada Prado  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón.** - Siento por tal que el voto salvado los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín, en la causa 2-21-OP, fue presentado en Secretaría General el 25 de junio de 2021, mediante correo electrónico a las 15:19; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen. - Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**