

Quito, D.M., 16 de junio de 2023

CASO 1-23-UE

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

DICTAMEN 1-23-UE/23

Resumen: La Corte emite dictamen favorable al proyecto de Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar, emitido por el presidente de la República dentro del régimen del artículo 148 de la Constitución de la República.

1. Antecedentes	2
2. Competencia	3
3. Contenido del proyecto de decreto-ley	3
4. Argumentos de los sujetos procesales	6
4.1. Del presidente de la República	6
4.1.1. Exposición de motivos del proyecto de decreto-ley de urgencia económica	6
4.1.2. Informe de la Presidencia de la República	7
4.1.3. De la audiencia pública	8
4.2. De los amici curiae	10
5. Análisis constitucional	11
5.1. Consideraciones previas	11
5.1.1. Las facultades del Ejecutivo en la emisión de decretos-ley de urgencia económica en el marco del artículo 148 de la Constitución	11
5.1.2. Regímenes diferenciados de los artículos 140 y 148 de la Constitución en la emisión de los decretos de urgencia económica	13
5.1.3. El rol de la Corte Constitucional en el control constitucional de los decretos-ley de urgencia económica emitidos en el régimen del artículo 148 de la Constitución	16
5.2. Planteamiento de los problemas jurídicos	18
5.3. Resolución de los problemas jurídicos	18
5.3.1. ¿El proyecto de decreto-ley de urgencia económica contiene incompatibilidades manifiestas o evidentes respecto de los principios que regulan el régimen tributario, establecidos en el artículo 300 de la Constitución?	19

5.3.2. ¿El proyecto de decreto-ley contraviene el artículo 148 de la Constitución por abordar materias que no son de urgencia económica? _____	20
5.3.3. ¿La creación del Impuesto a la Renta Único a los Operadores Deportivos contraviene el derecho al trabajo, igualdad y leal competencia establecidos en los artículos 33, 66 numeral 4 y 335 de la Constitución respectivamente? __	26
5.3.4. ¿La reforma al IVA para espectáculos públicos afecta el derecho al desarrollo cultural, la igualdad y seguridad jurídica, contenidos en los artículos 22, 66 numeral 4 y 82 de la Constitución? _____	27
5.3.5. ¿La calificación de la información tributaria como reservada vulnera el principio de transparencia en las actuaciones de la administración pública contemplado en el artículo 227 y el principio de transparencia en materia tributaria dispuesto en el artículo 300 de la Constitución? _____	28
6. Decisión _____	30

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 17 de mayo de 2023, la Presidencia de la República, mediante oficio T.454-SGJ-23-0129, presentó a la Corte Constitucional el proyecto de Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar (**“proyecto de decreto-ley”**) “con calificación urgente en materia económica”.
3. Por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes quien avocó conocimiento del caso el 25 de mayo de 2023. En esta providencia la jueza sustanciadora solicitó al presidente de la República que, en el término de tres días, remita un informe en el que justifique las razones de la urgencia económica del proyecto de Decreto Ley Orgánica y convocó a una audiencia pública a realizarse el día 6 de junio de 2023.
4. El 31 de mayo de 2023, la Presidencia de la República presentó el informe solicitado.

5. El 6 de junio de 2023 a las 10h30 se realizó la audiencia pública, dentro de la cual se escuchó la comparecencia del presidente de la República, el ministro de Economía y Finanzas y la ciudadanía a través de *amicus curiae*.¹

2. Competencia

6. De acuerdo al artículo 148 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

7. El proyecto de decreto-ley presentado por la presidencia de la República contiene 17 artículos, dos disposiciones generales, una disposición transitoria y una disposición derogatoria; que se distribuyen de este modo: El Título Preliminar que contiene dos artículos referentes al objeto y ámbito de la norma. El Libro 1 que, a su vez, se divide en dos títulos, el Título I relativo a las reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno (“LRTI”) y el Título II que trata la reforma al Código Tributario. Finalmente, las secciones de Disposiciones Generales, Disposición Transitoria y Disposición Derogatoria.
8. El contenido del proyecto de decreto-ley se resume a continuación:

8.1. Los artículos 1 y 2 se refieren al objeto y ámbito del proyecto del decreto-ley. El objeto es “fortalecer la economía familiar y de los negocios populares bajo los principios de progresividad de la carga tributaria, considerando tanto sus niveles de ingresos como de gastos, y de sostenibilidad de las finanzas públicas”. Y, respecto

¹ Comparecieron como *amici curiae* dentro de la audiencia pública: Vivian Isabel Idrovo Mora, por sus propios derechos y como miembro de la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos del Ecuador; Carlos Heredia Fiallo, por sus propios derechos; David Norero Calvo, abogado de “Actividades de Pronósticos Deportivos y Juegos On Line SPORTBET S.A.”; Carlos Alberto Fonseca Sarmiento, por sus propios derechos; Jorge Ron Campoverde, por sus propios derechos; Vladimir Andocilla, en representación de “Unidad Popular”; Pablo Villegas Landázuri, profesor de Derecho Tributario; Ricardo Flores Gallardo, subdirector general de cumplimiento tributario del Servicio de Rentas Internas; Rodrigo Garcés, representante legal de la Asociación de Promotores de Espectáculos Públicos del Ecuador; Fabián Pozo Neira, en representación de la “FUNDACIÓN ECUADOR LIBRE”.

al ámbito, se determina que “[l]as disposiciones [del] presente decreto ley de urgencia económica son de orden público, de carácter general y aplicables en todo el territorio nacional”.

- 8.2.** El artículo 3 enmienda el sistema de rebajas por gastos personales en el régimen general de Impuesto a la Renta para personas naturales.
- 8.3.** El artículo 4 plantea la creación de impuesto a la Renta Único a los Operadores de Pronósticos Deportivos (“**IRUOPD**”) y establece el objeto del impuesto, el hecho generador del tributo, el ámbito subjetivo, la base imponible para residentes y no residentes, la tarifa del impuesto, la declaración y forma de pago.
- 8.4.** El artículo 5 establece reformas a la tarifa contenida en la tabla de ingresos de Impuesto a la Renta de personas naturales y sucesiones indivisas.
- 8.5.** El artículo 6 elimina del Impuesto al Valor Agregado (“**IVA**”) a los espectáculos públicos del listado de servicios que gravan tarifa 0%.
- 8.6.** El artículo 7 elimina un inciso de la disposición de la LRTI, artículo 97.1., relativa al régimen especial de Impuesto a la Renta para emprendedores y negocios populares.
- 8.7.** El artículo 8 elimina la disposición de la LRTI referente al sujeto activo del Régimen Simplificado para Emprendedores y Negocios Populares (“**RIMPE**”).
- 8.8.** El artículo 9 establece modificaciones al ámbito subjetivo del RIMPE.
- 8.9.** El artículo 10 enmienda las disposiciones referentes a los sujetos que no pueden acogerse al RIMPE.
- 8.10.** El artículo 11 reforma las disposiciones referentes a la vigencia del RIMPE.
- 8.11.** El artículo 12 plantea cambios en la tarifa contenida en las tablas de ingresos relativas al RIMPE.
- 8.12.** El artículo 13 establece modificaciones a los deberes formales de los contribuyentes sujetos al RIMPE.

- 8.13.** El artículo 14 enmienda las disposiciones relativas a la declaración y forma de pago de los contribuyentes sujetos al RIMPE.
- 8.14.** El artículo 15 reforma la disposición relativa al IVA en el caso de las transferencias de bienes, derechos y prestación de servicios que efectúan los negocios populares y emprendedores.
- 8.15.** El artículo 16 modifica las disposiciones referentes a las retenciones en la fuente para el caso de negocios populares y emprendedores dentro del RIMPE.
- 8.16.** El artículo 17 incluye reformas al Código Tributario en cuanto al carácter de la información y las declaraciones de los contribuyentes, responsables o terceros, así como, los planes y programas de control que realiza la administración tributaria.
- 8.17.** La disposición general primera otorga un efecto para el ejercicio fiscal 2023 a las disposiciones relativas a la rebaja del Impuesto a la Renta por gastos personales y la tabla de tal impuesto.
- 8.18.** La disposición general segunda precisa que el IRUOPD entrará en vigencia a partir del 1 de enero de 2024.
- 8.19.** La disposición transitoria se refiere al plazo para la regulación de las actividades de los operadores de pronósticos deportivos.
- 8.20.** La disposición derogatoria determina que se derogarán todas las normas que se contrapongan al proyecto de decreto-ley y éste entrará en vigencia a partir del dictamen favorable de la Corte Constitucional.
- 9.** Las reformas que realiza el proyecto de decreto-ley se pueden agrupar en 5 ejes temáticos: i) reformas al Impuesto a la Renta;² ii) reformas al RIMPE;³ iii) creación del IRUOPD;⁴ iv) reforma al IVA para espectáculos públicos;⁵ y, v) reforma al Código Tributario sobre el carácter de la información tributaria.⁶

² Artículos 3 y 5 del proyecto de decreto-ley.

³ Artículos 7 al 16 del proyecto de decreto-ley.

⁴ Artículo 4 del proyecto de decreto-ley.

⁵ Artículo 6 del proyecto de decreto-ley, que elimina el gravamen con tarifa cero a los espectáculos públicos.

⁶ Artículo 17 del proyecto de decreto-ley.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Del presidente de la República

4.1.1. Exposición de motivos del proyecto de decreto-ley de urgencia económica

Sobre las reformas relativas al Impuesto a la Renta

10. El presidente de la República señala que la “reforma busca aplicar una progresividad acorde a la realidad nacional, manteniendo los principios constitucionales de progresividad y equidad del impuesto a la renta”.
11. Además, menciona que “la estructura de rebaja por cargas familiares responde a dos motivaciones. La primera apunta a los principios de equidad y transparencia. [...] La segunda motivación es alinearse a estructuras aplicadas por países de la región como Argentina, Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Uruguay”. Indica que la reforma tiene como fin reconocer el ingreso de las familias ecuatorianas y sus necesidades de gasto en la estructura tributaria.

Respecto a las reformas al Régimen Simplificado para Emprendedores y Negocios Populares

12. El presidente de la República manifiesta que estas reformas tienen como objetivo “cumplir con lo dispuesto por la Corte Constitucional incluyendo un esquema progresivo en la tributación para el segmento de negocios populares y evitando su excesiva tributación” y “esclarecer aquella problemática que ha surgido en la medida que se ha aplicado el RIMPE”.

Sobre el Impuesto a la Renta Único a los Operadores de Pronósticos Deportivos

13. El presidente de la República menciona que la creación de este impuesto permitirá recaudar “en atención a los principios tributarios, aquellos [ingresos] generados por estos operadores de pronósticos deportivos, a fin de revelar una verdadera capacidad contributiva”.

Sobre la reforma al carácter de la información tributaria

14. En relación con la reforma al Código Tributario, el presidente de la República arguye que “es imperante fortalecer y aclarar el ámbito de reserva de la información tributaria ya que la información que recibe el Servicio de Rentas Internas de parte de los otros países miembros de Foro Global y de los Estados Unidos es necesaria para la lucha contra la evasión fiscal”.

Respecto a la unidad de materia

15. El presidente de la República menciona que el proyecto de decreto-ley cumple con el principio de unidad de materia por cuanto este:

propone reglas claras para la estabilidad normativa tributaria, a través de la generación de nuevos recursos por medio de la creación del Impuesto a la renta único a pronósticos deportivos, a la vez que siguiendo los principios de progresividad, así como el de equidad [...], promueve la redistribución de ingresos en una lógica de complementariedad entre las finanzas familiares y la sostenibilidad fiscal.

4.1.2. Informe de la Presidencia de la República

Sobre la justificación de la urgencia económica

16. La Presidencia de la República determina que los asuntos de urgencia económica:

deben atenderse, entre otras formas, por la creación de nuevas líneas de financiamiento como la creación de nuevos y menos gravosos impuestos, como el Impuesto a la Renta Único a los Pronósticos Deportivos, los reajustes al Régimen Simplificado para Emprendedores y Negocios Populares-RIMPE, las modificaciones en el impuesto al valor agregado para los espectáculos públicos, o también con reajustes a los niveles de recaudación del impuesto a la renta.

17. Agrega que las reformas permitirían “que las personas tengan mayores ingresos, incentivando el consumo que incluso podría generar un aumento en la recaudación de otros impuestos y por ende un incremento en los ingresos tributarios del fisco”.
18. En cuanto a la urgencia, señala que “[...] en la Constitución de la República no consta desarrollado el criterio de qué se entiende por urgencia... en la doctrina la urgencia ha sido definida en conexión con el principio de necesidad”. Por tanto, determina que la urgencia del proyecto se relaciona con la “generación de ingresos para atender diversos compromisos en materia social, particularmente en áreas prioritarias como educación,

salud o seguridad, como ocurre con el caso de la creación del impuesto a los pronósticos deportivos”.

19. Adicionalmente, el presidente de la República señala que el proyecto de decreto-ley “amparado en el principio constitucional de progresividad y equidad del sistema tributario, busca promover la redistribución a ingresos en una lógica de complementariedad entre las finanzas familiares y sostenibilidad fiscal”. Menciona que la realización de rebajas del Impuesto a la Renta “persigue impulsar la economía ecuatoriana en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo”.

20. El presidente de la República menciona que:

una medida acertada en términos económicos, es la contemplada en el [proyecto de decreto ley], toda vez que por un lado persigue el equilibrio de las finanzas públicas, esto es el adecuado balance entre ingresos y egresos a través de la creación de un impuesto único a los pronósticos deportivos, el cual generará una recaudación [que servirá] para financiar el costo de derechos esenciales de la población.

21. Finalmente, argumenta que el proyecto de decreto-ley tiene como fin “mejorar la economía de las familias ecuatorianas triplicando así la deducción al impuesto a la renta reflejado en un importante incremento en la capacidad de consumo” y que la urgencia del proyecto “recae en inyectar dinero en el menor tiempo posible a las familias y con ello a la economía nacional”.

Sobre la competencia del presidente de la República para la calificación del decreto-ley de urgencia económica

22. En el informe se señala que “el presidente de la República podrá expedir decretos leyes de urgencia económica, quedando únicamente a su criterio y facultad la calificación del decreto ley de urgencia económica. De modo que la Corte Constitucional sólo podrá realizar el control abstracto normativo mas no la calificación de urgencia económica”.

4.1.3. De la audiencia pública

23. En la audiencia pública, los representantes del presidente de la República⁷ enfatizaron que, para el análisis del proyecto de decreto-ley, se debe considerar que el artículo 148

⁷ Jorge Benavides Ordóñez, subsecretario general jurídico y Yolanda Salgado Guerrón, asesora de la Secretaría General Jurídica.

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 proyectos de decreto-ley de urgencia económica.

24. Además, indicaron que estos decretos revisten de tres requisitos: i) que el proyecto sea emitido por el presidente de la República; ii) que trate de materia económica; y, iii) que sea exclusivamente calificado por este como de urgencia económica. En cuanto a esta calificación mencionaron que es un parámetro que no se encuentra sujeto a escrutinio y que por encontrarse ligado a la gestión de la política pública se trata de una competencia exclusiva del presidente.
25. Mencionaron que la calificación de la urgencia económica debe entenderse relacionada con la existencia de una necesidad, en el sentido que el decreto-ley debe ser tramitado de manera expedita para dar respuesta a problemas económicos.
26. En ese sentido, señalaron que el articulado propuesto tiende a la satisfacción de necesidades inmediatas de la población, al otorgar mayor capacidad de consumo y propender a la reactivación de la economía, a través de las reformas al Impuesto a la Renta para personas naturales. Así mismo, la observancia de los principios de equidad y progresividad acorde a la realidad nacional como parámetros para la aplicación de RIMPE, lo cual se efectúa en beneficio de los contribuyentes para generar mayor liquidez; y, a través de la creación de nuevos tributos, que permitirán mantener la sostenibilidad fiscal, el crecimiento de la economía y cumplir con la política económica.
27. De esta manera, indicaron que el rol de la Corte Constitucional, en el marco del artículo 148 de la CRE, se debe limitar a un control de constitucionalidad que analice que el articulado propuesto no afecte derechos constitucionales. Señalaron además, que este no puede suplir el papel del órgano legislativo ahora disuelto.

Ministerio de Economía y Finanzas

28. En su exposición, los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas⁸ indicaron que la reforma tributaria es técnica, justa y fiscalmente responsable. Alegaron que el trámite expedito de la norma es necesario para garantizar el equilibrio de las finanzas públicas de forma sostenible; es decir, buscando la progresividad y la equidad en cuanto

⁸ Pablo Arosemena Marriott, ministro de Economía y Finanzas; Daniel Lemus, viceministro de finanzas; Juan Carlos Herrera, coordinador general jurídico; y, Álvaro Galarza, asesor jurídico.

a la redistribución de la riqueza. Señalaron que es técnica en cuanto reconoce la progresividad tributaria y mejora el esquema impositivo vigente. Indicaron que es justa porque reduce la excesiva carga impositiva a los contribuyentes. Además, manifestaron que es fiscalmente responsable ya que elimina la discrecionalidad que atenta contra la justicia tributaria.

- 29.** Adicionalmente, determinaron que las medidas contenidas en el decreto-ley, en su conjunto, inyectarán liquidez a favor de los contribuyentes, lo que permitirá una dinamización acelerada de la economía nacional. Como consecuencia, se generará un incremento en el consumo y por ende, un aumento en la recaudación de impuestos, en conjunto con la creación de nuevos tributos compensatorios.
- 30.** Así mismo, afirmaron que todo esto permitirá también afrontar agentes exógenos que impactan a la economía ecuatoriana como la desaceleración económica a nivel global, los efectos de los desastres naturales y el aumento del costo del financiamiento externo.

Procuraduría General del Estado

- 31.** La representante de la Procuraduría General del Estado⁹ se refirió a la constitucionalidad del decreto-ley y el rol de la Corte Constitucional. Indicó que el presidente de la República, ante la ausencia del órgano legislativo, tiene la facultad constitucional exclusiva de emitir proyectos de normas económicas y calificarlos como urgentes a diferencia de la potestad que, en un régimen ordinario, ostentan otros órganos del poder público.
- 32.** Respecto al papel que debe desempeñar la Corte Constitucional indicó que, dado que la LOGJCC no regula este tipo de procedimientos y que esta no debe sustituir las funciones del órgano legislativo, corresponde únicamente efectuar un análisis concerniente a la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas en su integralidad. Por lo que, dado que se ha cumplido con el procedimiento y requisitos del artículo 148 de la CRE, insta a la emisión de un dictamen favorable por parte de la Corte Constitucional.

4.2. De los *amici curiae*

⁹ Rafaella Uzcátegui Pacheco, delegada del director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado.

33. Se han presentado por escrito a este Organismo diversos *amici curiae*.¹⁰
34. Varios comparecientes, en calidad de *amicus curiae*, expusieron las razones por las cuales consideran necesaria la emisión de las reformas tributarias con el propósito de garantizar los principios de equidad tributaria, progresividad, igualdad y suficiencia recaudatoria; y así, procurar la sostenibilidad fiscal y las finanzas públicas.
35. Así también, existieron posiciones contrarias al proyecto de decreto-ley, principalmente en cuanto a que el impuesto a los operadores deportivos vulneraría el derecho a la igualdad, la libre competencia y los principios tributarios de equidad y progresividad. Respecto de la calificación con carácter reservado de la información tributaria indicaron que afectaría al principio de transparencia en las actuaciones de la administración pública y en materia tributaria; entre otros aspectos que se analizarán más adelante.

5. Análisis constitucional

5.1. Consideraciones previas

5.1.1. Las facultades del Ejecutivo en la emisión de decretos-ley de urgencia económica en el marco del artículo 148 de la Constitución

36. El artículo 148 de la Constitución habilita al presidente de la República a disolver la Asamblea por una sola vez, en los tres primeros años de su mandato y siempre que se cumpla cualquiera de los tres supuestos allí establecidos.¹¹ De manera inmediata, el Consejo Nacional Electoral debe convocar a elecciones presidenciales y legislativas a fin

¹⁰ Presentaron escritos: María Augusta Díaz Saavedra, Gerente General de la Compañía de Actividades de Pronósticos Deportivos y Juegos On line SPORTBET S.A.; Ricardo Flores Gallardo, Subdirector General de Cumplimiento Tributario del Servicio de Rentas Internas; Alex Flores Álvarez, Coordinador General de la Plataforma “Va por Ti Ecuador”; Pablo Villegas Landázuri, Profesor de derecho tributario y por sus propios derechos; Galo Cabanilla Guerra, Presidente de la Plataforma Piensa Ecuatoriano; Fabián Pozo Neira y Aparicio Caicedo Castillo, Abogado y Director de la Fundación Ecuador Libre, respectivamente; Isabel Vargas Torres, Vicepresidenta de la UNE; Marlon Martínez Molina, por sus propios derechos; Luis Javier Bustos Aguilar, por sus propios derechos; Jorge Sosa Meza, por sus propios derechos; Mauricio Villacís Castillo, Gerente General Red de Servicios Ecuador S.A.S; Julio Oswaldo Román Jarrín, Representante legal de la Asociación de Promotores de Espectáculos Públicos del Ecuador; Fausto Flores Albán, por sus propios derechos; Carlos Alberto Fonseca Sarmiento, por sus propios derechos; y, Mercedes Urquizo, en calidad de secretaria general vitalicia del Sindicato Nacional 17 de Mayo.

¹¹ Según la norma constitucional mencionada el presidente o presidenta de la República podrá disolver la Asamblea, cuando a su juicio esta se hubiera arrogado funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.

de que la ciudadanía elija nuevas autoridades, por el tiempo que reste hasta concluir con sus periodos.

- 37.** En este sentido, como ya lo ha anotado la Corte, el mecanismo establecido en este artículo tiene por objeto devolver al pueblo y a la ciudadanía su rol soberano y, por tanto, resolver en las urnas sobre una nueva composición legislativa y un nuevo binomio frente a la Función Ejecutiva.¹² El tiempo durante el cual se convocan y se ejecutan las elecciones hasta la posesión de las nuevas autoridades se constituye en un período de transición democrática en el que el presidente de la República carece de la posibilidad de presentar iniciativas legislativas ante la Asamblea Nacional. Por ello, dentro de esta etapa, la norma constitucional mencionada le ha dotado al presidente de la República la facultad de expedir decretos-leyes de urgencia económica.
- 38.** Esta facultad, sin embargo, tiene un carácter *extraordinario y limitado*. Extraordinario porque la facultad de legislar le corresponde, en circunstancias ordinarias, a la Asamblea Nacional. En un régimen ordinario las leyes son el fruto del debate legislativo. En el régimen extraordinario del artículo 148 de la Constitución, el sistema constitucional no cuenta con el poder Legislativo y por tanto la formación y aprobación de las normas no se canalizan a través de ese espacio, lo que afecta el principio fundamental de la separación de poderes.
- 39.** Limitado porque, ante la ausencia del órgano legislativo, el Ejecutivo únicamente puede emitir decretos-ley de urgencia económica para atender circunstancias que requieren de una atención inmediata de tal forma que no se pueda esperar a la instalación de la Asamblea Nacional; y para las cuales, las atribuciones constitucionales ordinarias reconocidas al presidente también resulten insuficientes.
- 40.** En este sentido, la posibilidad de legislar solo, sin el contrapeso de la Asamblea Nacional, no puede entenderse como una forma de restringir injustificadamente el principio de deliberación democrática cuya materialización se da en el seno de la Asamblea Nacional.

¹² CCE, auto de inadmisión 41-23-IN, en este auto, así como en el 40-23-IN; 42-23-IN, se indicó que “que la disolución de la Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna permite al soberano que arbitre sobre las discrepancias entre los principales órganos del sistema democrático: Ejecutivo y Legislativo, mediante la elección anticipada de sus mandantes, que los representarán para el resto de los respectivos períodos. Toda vez que esta institución da paso de forma inmediata al control ciudadano de sus representantes, ni el constituyente ni el legislador han establecido un mecanismo de impugnación judicial de esta causal específica, ya sea por parte la Corte Constitucional, o de otros jueces y juezas del país. Por el contrario, privilegiaron, por encima del control judicial, el control democrático que deberá ser ejercido por la ciudadanía a través de su voto en las urnas”.

La disolución de este órgano no puede significar la abrogación de los principios básicos del Estado de Derecho, como la separación de poderes¹³ y la deliberación democrática¹⁴.

- 41.** En consecuencia, esta Corte resalta que la facultad de emisión de decretos-ley de urgencia económica en el marco del artículo 148 de la Constitución no puede ser usada como un mecanismo para evadir el debate democrático; y tampoco para compensar problemas de gobernabilidad. Su uso debe atender a la necesidad de resolver circunstancias urgentes que no puedan esperar al establecimiento de la nueva Asamblea Nacional.¹⁵
- 42.** Ahora bien, en su informe, y durante la audiencia, las autoridades de la Función Ejecutiva enfatizaron que tanto la Constitución como la Corte Constitucional, en el Dictamen 1-23-OP/23, han reconocido la facultad exclusiva del presidente de la República para calificar qué proyectos de ley considera que son urgentes en materia económica. La Corte considera indispensable responder a este argumento a partir de la diferencia entre los regímenes que plantean los artículos 140 y 148 de la Constitución.

5.1.2. Regímenes diferenciados de los artículos 140 y 148 de la Constitución en la emisión de los decretos de urgencia económica

- 43.** La Constitución reconoce la facultad del Ejecutivo para emitir decretos-ley de urgencia económica en dos artículos: en el 140 y en el 148. No obstante, las circunstancias y los controles jurídicos sobre estos dictámenes tienen una naturaleza y alcance distintos. La Corte analizará dos diferencias fundamentales: i) El alcance de la facultad del Ejecutivo para la calificación de la urgencia económica en un régimen ordinario y uno extraordinario; y, ii) Los controles previstos para los decretos de urgencia económica.

¹³ La Corte Constitucional ha señalado que el poder político dividido pero coordinado parte de la idea de que la separación de poderes implica la existencia de frenos y contrapesos que permiten mantener un equilibrio en el ejercicio del poder público para que ninguna función del Estado concentre demasiado poder. Por eso, la limitación, división y distribución del poder público es una garantía para el ejercicio de los derechos fundamentales. CCE, sentencia 8-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 54; y, CCE, Dictamen 4-22-RC, 12 de octubre de 2022, párr. 48.

¹⁴ La Corte Constitucional ha señalado que la deliberación democrática “implica la maximización de las oportunidades de la participación de la ciudadanía a través de sus representantes o de forma directa [...]” CCE, sentencia 11-16-CN/19, 9 de julio de 2019, párr. 25.

¹⁵ En relación con la disolución de la Asamblea Nacional, los asambleístas ponentes en la Asamblea Constituyente insistían en que se trata de “un mecanismo excepcional, y así esperamos que sea, que quizá nunca se aplique en el futuro de nuestra vida constitucional, a fin de superar las graves crisis políticas, y de connotación interna [...] obviamente, esto conllevará automáticamente a elecciones anticipadas”. Ver: Asamblea Constituyente, Acta 071, 28 de junio de 2008.

i) El alcance de la facultad del Ejecutivo para la calificación de la urgencia económica en un régimen ordinario y uno extraordinario

44. La Constitución en el artículo 140 reconoce que “[I]a Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción”.
45. En el marco de este artículo, la Constitución reconoce una facultad exclusiva al presidente para calificar la urgencia económica de un proyecto de ley para que sea aprobado, modificado o negado por la Asamblea Nacional, dentro del trámite ordinario de aprobación de las leyes, pero en un plazo máximo de 30 días. Es decir; la facultad exclusiva del presidente para calificar un proyecto de ley de urgencia en materia económica tiene como límite el control que realiza la Asamblea Nacional, como órgano natural del debate democrático representativo.
46. Al respecto, la Corte Constitucional en el Dictamen 1-23-OP/23, y en la Sentencia 110-21-IN/22, **en el marco del ejercicio de las facultades reconocidas en el artículo 140**, ha señalado que: “[...] la Constitución le otorga al presidente la facultad exclusiva de calificar qué proyectos de ley considera que son urgentes en materia económica y ordena que el proyecto de ley sea promulgado si la Asamblea no se pronuncia en 30 días [...]”.
47. Sin embargo, este no es el caso del ejercicio de la potestad prevista en el marco del artículo 148 de la Constitución. Aquí, el Ejecutivo, ante la disolución del órgano legislativo, puede emitir de modo extraordinario decretos-ley de urgencia económica *hasta* la instalación de la nueva Asamblea Nacional, los cuales requieren dictamen favorable previo de la Corte Constitucional. En efecto, hasta la posesión de las nuevas autoridades, podrían ocurrir circunstancias que requieran una atención inmediata en el contexto económico nacional.
48. Por estas razones, las facultades establecidas en los artículos 140 y 148 de la Constitución son diferentes. La facultad exclusiva del presidente para calificar proyectos ley como económicos urgentes, y que ha sido reiterada por esta Corte, debe ser entendida en el marco del artículo 140; es decir, en un régimen en donde la formación de leyes sigue un trámite ordinario en la Asamblea Nacional (limitado a un plazo de 30 días y con la facultad de promulgarlo ante la ausencia de tal pronunciamiento) y en donde, en consecuencia, el principio de deliberación democrática está vigente.

49. La facultad normativa reconocida en el artículo 148, en cambio, es exclusiva del presidente pero también es extraordinaria pues se produce en circunstancias en las que el órgano legislativo ha sido disuelto y por tanto su emisión debe responder a circunstancias económicas urgentes que no puedan esperar a ser debatidas en la Asamblea Nacional.

ii) Los controles previstos para los decretos-ley de urgencia económica

50. Por la naturaleza distinta de la facultad de calificar y enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley de urgencia económica, por un lado; y, de emitir decretos-ley de urgencia económica en ausencia de la Asamblea Nacional, por otro lado, la Constitución prevé distintos tipos de controles jurídicos durante la formación de la norma; y, posteriormente cuando entra en vigencia.

51. Con relación a los *controles previos*, en el caso de los decretos ley de urgencia económica emitidos en el ejercicio de la facultad reconocida en el artículo 140 de la Constitución, es la Asamblea Nacional el órgano que realiza un control político previo de dicho decreto. En efecto, el mencionado artículo de la Constitución ha previsto que “el trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos [...]”. En consecuencia, el órgano legislativo tiene la facultad de realizar un primer control como parte del trámite legislativo ordinario.

52. En el caso de los decretos ley de urgencia económica emitidos en el ejercicio de la facultad reconocida en el artículo 148 de la Constitución, la Corte Constitucional es la encargada de emitir un dictamen previo sobre la constitucionalidad de los decretos leyes de urgencia económica.

53. En el caso de los *controles posteriores*, en el contexto del artículo 140, la Constitución prevé que si en el plazo de 30 días, la Asamblea no aprueba, modifica o niega el proyecto calificado de urgente en materia económica, el presidente lo promulgará como decreto-ley. A su vez, la Asamblea Nacional mantiene la facultad de control político de dicho decreto-ley. La Constitución establece que dicho órgano “podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, *con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución*”.

54. Además, si en el ejercicio de esta facultad se promulga un decreto ley que cree, modifique o suprima impuestos, la Asamblea Nacional no puede modificarla o derogarla sin la iniciativa del presidente, precisamente porque debe hacerlo con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución. En efecto, la Corte Constitucional, en el dictamen

1-23-OP/23 señaló que, en virtud de los artículos 135 y 301 de la Constitución, la Asamblea Nacional no puede derogar leyes que hayan creado impuestos sin contar con la iniciativa del Ejecutivo.

55. Este punto ayuda a iluminar las diferencias con el régimen excepcional del artículo constitucional 148. Aquí la Asamblea Nacional mantiene un control posterior de los decretos-ley de urgencia económica. Dicha norma señala, sin más condicionamientos, que los decretos-ley de urgencia económica expedidos en este período “podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo”. Este mecanismo tiene como objetivo preservar la separación de poderes y las competencias constitucionales del órgano legislativo. Por eso, la textualidad del artículo 148 de la Constitución no establece, como sí señala el artículo 140, que la modificación o derogatoria deba sujetarse “al trámite ordinario previsto en la Constitución”. Por lo que, al no tratarse de proyectos de urgencia económica enviados a la Asamblea Nacional en el marco de la tramitación ordinaria de leyes del artículo 140 de la Constitución, tampoco es aplicable el dictamen 1-23-OP/23 de esta Corte.

56. En efecto, al tratarse de disposiciones jurídicas cuyas normas no fueron debatidas en el seno legislativo, una vez instalada la nueva Asamblea Nacional, esta tiene la facultad de aprobarlas o derogarlas.

57. Por lo señalado, aunque las normas resultantes de los artículos 140 y 148 de la Constitución tienen una denominación similar, poseen una naturaleza y fines distintos y, en consecuencia, también controles jurídicos y democráticos diferentes.

58. No obstante, las normas emitidas en ambos regímenes mantienen los mecanismos de control constitucional posterior —v.g., la acción pública de inconstitucionalidad—, pertinentes para defender o impugnar su constitucionalidad.

5.1.3. El rol de la Corte Constitucional en el control constitucional de los decretos-ley de urgencia económica emitidos en el régimen del artículo 148 de la Constitución

59. Como se ha indicado previamente, el artículo 148 de la Constitución dispone que, en el marco de la disolución de la Asamblea Nacional, esta Magistratura emita un dictamen previo sobre los proyectos de decretos-ley de urgencia económica que expida el presidente de la República hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional.

- 60.** En el control constitucional previo de un proyecto de decreto-ley de urgencia económica, que atiende a circunstancias excepcionales en el uso del poder político, la Corte no se convierte en un actor político, ni en un colegislador, que evalúe la conveniencia de los decretos-ley en este período. El rol de la Corte Constitucional y el control que realiza no supe las competencias de la Asamblea Nacional. El rol de esta magistratura sigue siendo jurisdiccional; su competencia es controlar la constitucionalidad de estos decretos. Esto es, revisar, de manera previa y en abstracto, si las normas jurídicas del decreto-ley de urgencia económica son compatibles con la Constitución, o si contravienen sus disposiciones.
- 61.** Ahora bien, el control constitucional de los proyectos de decretos-ley de urgencia económica se realiza en un escenario en donde no hay un sujeto responsable que asuma la carga procesal de ofrecer argumentos completos para impugnar la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas de dicho cuerpo normativo. Por eso, considerando que el proyecto de decreto-ley cuya constitucionalidad se vigila en este dictamen reforma varias disposiciones del régimen tributario previsto en el ordenamiento jurídico, esta Corte estima que corresponde, principalmente, verificar que no existan incompatibilidades normativas manifiestas o evidentes, especialmente, con los principios tributarios establecidos en el artículo 300 de la Constitución.¹⁶
- 62.** De igual manera, dado que el proyecto de decreto-ley fue presentado en el contexto del artículo 148 de la Constitución, la Corte considera necesario analizar si el proyecto de decreto-ley no contraviene dicha norma; es decir, por ejemplo, controlar que no aborde materias que no sean de urgencia económica.
- 63.** Además, toda vez que la Corte puso en conocimiento de la ciudadanía el proyecto de decreto-ley de urgencia económica a fin de que pudiera pronunciarse sobre su contenido, corresponde analizar los cargos formulados por los *amici curiae* en relación con la constitucionalidad de diversos artículos del proyecto de decreto-ley.
- 64.** Por último, la Corte precisa que este control previo y abstracto se circunscribe a una revisión del proyecto de decreto-ley conforme lo antes señalado, por lo que no obstruye ni el control político posterior de la Asamblea Nacional; ni el control constitucional —

¹⁶ Constitución, artículo 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”.

abstracto o concreto— que se pueda presentar a partir de cargos específicos en contra del articulado de dicho decreto-ley.

5.2. Planteamiento de los problemas jurídicos

65. De acuerdo con el rol de la Corte establecido *supra*, corresponde realizar el control constitucional previo para determinar si existen incompatibilidades manifiestas o evidentes con la Constitución a partir del siguiente problema jurídico:

1. *¿El proyecto de decreto-ley contiene incompatibilidades manifiestas o evidentes respecto de los principios que regulan el régimen tributario, establecidos en el artículo 300 de la Constitución?*

66. De igual forma, este Organismo realizará un análisis sobre hipótesis específicas de inconstitucionalidad. Así, a partir del artículo 148 de la Constitución; y, de los cargos concretos de constitucionalidad planteados por *amici curiae*, respecto de tres normas contenidas en el proyecto de decreto-ley, la Corte se formula los siguientes problemas jurídicos:

2. *¿El proyecto de decreto-ley contraviene el artículo 148 de la Constitución por abordar materias que no son de urgencia económica?*

3. *¿La creación del Impuesto a la Renta Único a los Operadores Deportivos contraviene los derechos al trabajo, igualdad y leal competencia establecidos en los artículos 33, 66 numeral 4 y 335 de la Constitución respectivamente?*

4. *¿La reforma al IVA para espectáculos públicos afecta los derechos al desarrollo cultural, la igualdad y seguridad jurídica, contenidos en los artículos 22, 66 numeral 4 y 82 de la Constitución?*

5. *¿La calificación de la información tributaria como reservada vulnera el principio de transparencia en las actuaciones de la administración pública contemplado en el artículo 227 Constitución y el principio de transparencia en materia tributaria dispuesto en el artículo 300 de la Constitución?*

5.3. Resolución de los problemas jurídicos

5.3.1. ¿El proyecto de decreto-ley de urgencia económica contiene incompatibilidades manifiestas o evidentes respecto de los principios que regulan el régimen tributario, establecidos en el artículo 300 de la Constitución?

- 67.** El proyecto de decreto-ley plantea un paquete de medidas que reforman la Ley de Régimen Tributario Interno y el Código Tributario, a través de cinco ejes temáticos: i) reformas al Impuesto a la Renta para personas naturales y sociedades indivisas; ii) reformas al RIMPE en cuanto a negocios populares y emprendedores; iii) creación del IRUOPD, iv) reforma al IVA para espectáculos públicos; y, v) reforma al Código Tributario para el tratamiento de la información tributaria con carácter reservado.
- 68.** En este sentido, para el análisis de la existencia de evidentes inconstitucionalidades que pudiera presentar la propuesta, la Corte ha tomado como base el artículo 300 de la Constitución de la República que recoge los principios aplicables al régimen tributario, siendo estos: generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria; esto con el propósito de precautelar los derechos de los contribuyentes.
- 69.** De acuerdo con los argumentos esgrimidos por el Ejecutivo en la audiencia pública, resulta necesario concebir al proyecto de decreto-ley como un todo, y entender la conexidad de sus disposiciones. En este sentido, la Corte observa que el proyecto de decreto-ley contiene aspectos que brindarían beneficios a los contribuyentes y que también promueve la creación de nuevos impuestos; lo que plantea una lógica de complementariedad entre estos aspectos.
- 70.** Por un lado, el proyecto de reforma, a través de la rebaja del Impuesto a la Renta para personas naturales y sociedades indivisas; y, la corrección de aspectos técnicos para la diferenciación de los regímenes inmersos en el RIMPE, promueve la redistribución de los recursos y liquidez, así como, la adecuada aplicación de los principios de progresividad y equidad tributaria.¹⁷ Además, devuelve la capacidad adquisitiva a las finanzas familiares.

¹⁷ Los párrafos 166 y 168 de la sentencia 110-21-IN/22 y acumulados, de 28 de octubre de 2022 indican: “166. En particular el principio de equidad tributaria tiene como objetivo evitar que, a través de la tributación, se creen situaciones inequitativas. Conforme lo ha reconocido esta Corte Constitucional, este principio ‘impone al sistema [tributario] el requisito de afectar con el mismo rigor a quienes se encuentren en la misma situación, de forma tal que pueda afirmarse que es igual para iguales y desigual para desiguales’ [...]. 168. Este principio, a su vez, está estrechamente ligado con el principio de progresividad que exige al sistema tributario gravar la riqueza de manera proporcional a su incremento. De esta manera, el principio de progresividad constituye una

71. Mientras que, por otro lado, a través de la creación del IRUOPD y la imposición de IVA 12% a los espectáculos públicos, se generará una nueva carga impositiva que promueve el control de actividades económicas y la recaudación fiscal.
72. Además, el tratamiento con carácter reservado del proyecto de decreto-ley complementa este criterio. Conforme indicó el Servicio de Rentas Internas, esto es necesario para cumplir con los principios de eficiencia y suficiencia recaudatoria; y, para que el Estado pueda demostrar el cumplimiento efectivo de estándares internacionales ante organismos extranjeros y otros países con los cuales el Ecuador ha suscrito convenios de intercambio de información. Esto, a criterio de la administración tributaria, coadyuva a generar mayor recaudación, cumplir con los procesos de control tributario, luchar contra la evasión fiscal; y, financiar los egresos permanentes.
73. Por ello, la Corte observa que la aplicación conjunta de las medidas tributarias busca generar un efecto compensatorio; propender a la redistribución de los ingresos, ayudar a la dinamización acelerada de la economía nacional y a incrementar el consumo; y, a su vez, compensar el déficit que podría generar para la sostenibilidad fiscal la disminución de la recaudación de impuestos. Esta integralidad planteada permitiría al Ejecutivo afrontar cualquier eventualidad que pudiese afectar directa o indirectamente a la economía del país de manera adecuada.
74. De acuerdo al análisis expuesto, de manera *preliminar*, esta Corte no avizora que la reforma propuesta, en el proyecto de decreto-ley, contravenga o sea incompatible con las disposiciones constitucionales. Por el contrario, de manera general, se considera que atiende a la garantía de los principios de equidad, progresividad, simplicidad administrativa y eficiencia recaudatoria.

5.3.2. ¿El proyecto de decreto-ley contraviene el artículo 148 de la Constitución por abordar materias que no son de urgencia económica?

75. Como se indicó en la sección tercera de este dictamen, el proyecto de decreto-ley aborda reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno y al Código Tributario; y, tiene como objeto el fortalecimiento de la economía familiar y de los negocios populares bajo los

derivación del principio de equidad, en tanto pretende que el legislador diseñe las normas tributarias de manera que quienes tienen mayor capacidad contributiva asuman obligaciones de mayor cuantía, en proporción a su mayor capacidad de contribución”.

principios de progresividad de la carga tributaria. Para ello, considera los niveles de ingresos como de gastos, así como el principio de sostenibilidad de las finanzas públicas.

76. El presidente de la República ha mencionado que el proyecto de decreto-ley “busca mejorar la economía de las familias ecuatorianas triplicando así la deducción al impuesto a la renta reflejado en un importante incremento en la capacidad de consumo. Por ello, la reforma del impuesto a la renta de personas naturales significaría un valor de USD \$196,95 millones de dólares que se quedarán en los hogares de todos los ecuatorianos, de ahí que la urgencia de este Decreto Ley recaerá en inyectar dinero en el menor tiempo posible a las familias y con ello a la economía nacional”. Es decir, el proyecto de decreto-ley tiene como fin evitar un estancamiento del crecimiento económico. Por lo expuesto en los párrafos que preceden, es evidente que el proyecto de decreto-ley se trata de una norma de índole económica.
77. Además, para alcanzar tal objetivo, en virtud de los principios de progresividad tributaria y la sostenibilidad de las finanzas públicas, el proyecto modifica y crea algunos impuestos. Por tanto, también se trata de una norma de carácter fiscal.
78. Ahora bien, corresponde verificar si el proyecto de decreto-ley es “económico-urgente”, tal como dispone el artículo 148 de la Constitución. El control constitucional de que la norma aborde temas económicos urgentes es importante pues, ante la disolución de la Asamblea Nacional, la Constitución únicamente permite que el Ejecutivo emita decretos-ley con esas características específicas. Dejar de examinar la calificación de urgencia económica equivaldría a inmunizar este acto de poder público del control constitucional. La Constitución no prevé una excepción expresa para que esto ocurra, al contrario, establece la emisión del control constitucional previo de dicho decreto. Por eso, la calificación debe ser controlada para evitar que bajo la denominación de “urgencia económica” se incluyan temas que no sean económicos, por ejemplo, reformas a regulaciones del régimen de familia, o temas que no sean urgentes, por ejemplo, la reestructuración de un plan económico de gobierno. La inclusión de materias que no son de urgencia económica y su falta de control constitucional irrespetaría, en consecuencia, la voluntad del constituyente que otorgó este poder al presidente para emitir decretos únicamente en esa temática.
79. Esta Corte considera que, en primer lugar, una norma con carácter de urgencia económica debe responder a *circunstancias apremiantes* que, plausiblemente, requieran de una respuesta inmediata. Al respecto, para identificar las circunstancias apremiantes, este Organismo advierte que el presidente de la República menciona que existe un escenario

de “grave crisis política y conmoción interna” que afectó a la economía “y aumentó el riesgo país a 1.832”, frente a lo cual, según indica, es necesario tomar medidas a partir de las reformas tributarias que buscan mejorar la situación de la economía de las familias ecuatorianas y un aumento de la recaudación de impuestos.

- 80.** A criterio del presidente de la República, hay una necesidad de sostener el crecimiento económico, a través de las medidas propuestas, que no puede someterse a trámites ordinarios con tiempos dilatados que “implicaría[n] perder lo conseguido”. Por eso, el proyecto de decreto-ley busca “promover una reforma a la legislación actual [que] permitiría que las personas tengan mayores ingresos, incentivando el consumo que incluso podría generar un aumento en la recaudación de otros impuestos y por ende un incremento en los ingresos tributarios del fisco”. Esto, de acuerdo con el presidente y tal como se ha señalado en el párrafo 76, sería apremiante para evitar un estancamiento del crecimiento económico.
- 81.** Adicionalmente, en la audiencia pública, el Ministerio de Economía y Finanzas señaló que existen agentes exógenos que impactan a la economía ecuatoriana como la desaceleración económica a nivel global,¹⁸ el fenómeno de El Niño, la caída del precio del petróleo, el aumento del costo del financiamiento externo (riesgo país) y otros desastres naturales.¹⁹
- 82.** A partir de ello, este Organismo encuentra que las circunstancias fácticas establecidas por la presidencia se refieren a una situación urgente que requiere plausiblemente una atención prioritaria a través de las medidas adoptadas en el proyecto de decreto-ley.
- 83.** En segundo lugar, corresponde determinar si existe una *conexidad plausible* entre las medidas que adopta el proyecto de decreto-ley y las circunstancias apremiantes que el proyecto pretende atender. Este no quiere decir que a esta Magistratura le corresponda evaluar si las medidas propuestas en el proyecto son las mejores entre las que tenga disponible el Ejecutivo.
- 84.** El presidente de la República afirma que, para dar respuesta a las circunstancias apremiantes, el proyecto de decreto-ley tiene como finalidad “la generación de nuevos recursos a través de la creación del impuesto a la renta único a pronósticos deportivos,

¹⁸ En particular, el Ministerio de Economía y Finanzas se refirió a una desaceleración global de Estados Unidos, Europa y China reduce la demanda de nuestros productos, exportaciones e inversiones.

¹⁹ De manera específica, el Ministerio de Finanzas mencionó al sismo ocurrido en El Oro y Azuay, así como, al deslizamiento de tierra en Alausí.

así como de los espectáculos públicos. Por otro lado, amparado en el principio constitucional de progresividad y equidad del sistema tributario, busca promover la redistribución de ingresos en una lógica de complementariedad entre las finanzas familiares y la sostenibilidad fiscal”.

- 85.** De la revisión del proyecto de decreto-ley, se advierte que las medidas del mismo plantean reformas a los regímenes general y simplificado del Impuesto a la Renta, implementan nuevos gravámenes y aclaran el carácter de la información tributaria con miras a luchar contra la evasión fiscal.
- 86.** La Corte encuentra que este paquete de reformas tributarias tiene una *conexidad plausible* con las *circunstancias apremiantes* que justifica el presidente de la República. Así, las medidas adoptadas buscan la generación de ingresos a partir de la inyección de recursos a las familias y, dado que esta medida debe ser equilibrada, se complementa con la creación de tributos y la calificación del carácter reservado de la información tributaria para combatir la evasión fiscal. Esto, a criterio del presidente de la República, busca el equilibrio de las finanzas públicas mediante “el adecuado balance entre ingresos y egresos”.
- 87.** Finalmente, resulta necesario analizar si las medidas dispuestas en el proyecto de decreto-ley tienen un efecto económico inmediato que evidencie que su adopción no pueda esperar hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional.
- 88.** Al respecto, la Corte nota que el conjunto de medidas tributarias del proyecto de decreto-ley son complementarias. Estas tienen como propósito el fortalecimiento de la economía familiar y de negocios populares a través de la rebaja y simplificación de ciertos tributos. Frente a ello, para proteger la sostenibilidad de las finanzas públicas, también se implementan impuestos con el fin de obtener un mayor nivel de recaudación. A juicio de la Presidencia de la República las reformas tributarias “permitiría[n] que las personas tengan mayores ingresos, incentivando el consumo que incluso podría generar un aumento en la recaudación de otros impuestos y por ende un incremento en los ingresos tributarios del fisco”.
- 89.** Es claro que los efectos económicos de las medidas del proyecto de decreto-ley no pueden someterse a tiempos dilatados para la entrada en vigencia de las reformas tributarias. En esta línea, el Servicio de Rentas Internas en la audiencia pública, señaló que la “urgencia también se ve sobre la base del calendario [del] Consejo Nacional Electoral para las próximas elecciones generales y legislativas”. A criterio de la administración tributaria,

debido a los plazos para la instalación de la nueva Asamblea Nacional y para la aprobación de un proyecto de ley en materia tributaria bajo el régimen ordinario, las reformas tributarias que buscan atender a las circunstancias apremiantes tendrían efectos a partir de los siguientes ejercicios fiscales. De modo que, los efectos económicos de las disposiciones del proyecto de decreto-ley no pueden esperar a la instalación del nuevo órgano legislativo.

- 90.** Además de lo expuesto, las reformas generan obligaciones y beneficios inmediatos para los contribuyentes y para la administración pública. Así, el proyecto otorga a las reformas al régimen general del Impuesto a la Renta para las personas naturales un efecto para el ejercicio fiscal 2023. De la misma forma, el hecho generador de la obligación tributaria que deriva del IVA a espectáculos públicos es inmediato a partir de la prestación efectiva del servicio y se requiere una declaración mensual por parte del contribuyente.
- 91.** Respecto a otras disposiciones del proyecto, como es el caso del RIMPE y el IRUOPD, si bien su efecto respecto a los contribuyentes es posterior a la instalación de la nueva Asamblea Nacional, la Corte nota que la adopción de las medidas no podría esperar a la instalación del órgano legislativo por estas razones:
- i)** Si estas disposiciones que plantea el proyecto de decreto-ley se someten al régimen ordinario de aprobación de una ley en materia tributaria, como se señaló en el párrafo 87 *supra*, tendrían efecto a partir del ejercicio fiscal 2025 y perdería efecto el sentido integral del paquete de reformas tributarias. La creación de estos tributos, de acuerdo con el informe de la Presidencia de la República, busca “la redistribución de ingresos en una lógica de complementariedad entre las finanzas familiares y la sostenibilidad fiscal”; es decir, atienden a un equilibrio frente al posible impacto fiscal que pueden generar las reformas a otros tributos.
 - ii)** Para implementar las reformas se requiere de una planificación por parte de la administración tributaria. Según el Servicio de Rentas Internas, el conjunto de reformas tributarias requiere una preparación de sistemas, definiciones y formularios con miras a garantizar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los sujetos pasivos.
- 92.** De igual forma, de acuerdo con el Ejecutivo, las reformas al RIMPE responden a lo dispuesto por esta Magistratura en la sentencia 110-21-IN/22. Según el presidente de la República, el fin de esta modificación es “cumplir con lo dispuesto por la Corte Constitucional incluyendo un esquema progresivo en la tributación para el segmento de

negocios populares”. De conformidad con la administración tributaria, si no se realizan las reformas inmediatamente, podría generarse un perjuicio a las arcas fiscales dada la inseguridad que generaría la inexistencia del RIMPE. Bajo tal lógica, se aprecia la necesidad de emitir disposiciones que regulen el régimen que debe encontrarse en vigencia a partir del siguiente ejercicio fiscal.

- 93.** En relación con la incorporación del carácter reservado de la información tributaria a una norma de carácter orgánico, la administración tributaria señaló que el establecimiento del carácter reservado de la información tributaria en una norma de carácter orgánico, atiende al cumplimiento del artículo 15 de Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por cuanto es obligación del Estado garantizar el derecho a la protección de datos personales y a la intimidad personal.
- 94.** Además, conforme a la exposición de motivos, el intercambio de información financiera con otros países, en observancia a los tratados internacionales suscritos por el Ecuador y los que se encuentran en negociación, “es necesari[o] para la lucha contra la evasión fiscal”. Esto, de acuerdo al Servicio de Rentas Internas, “implicó el año pasado ingresos a esta administración tributaria por más de 100 millones de dólares”. Además, señaló que, de no realizarse la reforma planteada, “nos vemos en riesgo de perder esa información por las evaluaciones a las que somos objeto constantemente por parte de foro global”.
- 95.** La delimitación del carácter de la información tributaria permitiría el cumplimiento de los acuerdos de intercambio de información suscritos por el Ecuador, como una herramienta de cooperación entre las administraciones tributarias para combatir la evasión fiscal. Pues, es claro que el fortalecimiento de los procesos de control y transparencia fiscal permitirían consolidar los procesos de determinación, liquidación y recaudación tributaria.
- 96.** Por ello, la Corte nota que, bajo el análisis integral de las medidas del proyecto de decreto-ley, la disposición referente al carácter de la información tributaria tiene un efecto económico inmediato que coadyuva a la sostenibilidad fiscal.
- 97.** Por lo expuesto en los párrafos precedentes, la Corte advierte que las reformas planteadas por el proyecto de decreto-ley tienen efectos económicos inmediatos que pretenden atender a circunstancias que no podrían esperar hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional.

5.3.3. ¿La creación del Impuesto a la Renta Único a los Operadores Deportivos contraviene el derecho al trabajo, igualdad y leal competencia establecidos en los artículos 33, 66 numeral 4 y 335 de la Constitución respectivamente?

- 98.** Los *amici curiae* presentados por SPORTBET y Carlos Fonseca Sarmiento han señalado que la imposición de este impuesto contravendría los derechos señalados debido a que los operadores económicos pagarían un tributo único basándose en un hecho generador con distintas bases imponibles. Además, manifiestan que esta discriminación afectará directamente a los principios tributarios de equidad y progresividad en su aplicación.
- 99.** Esto por cuanto, el artículo 4 del decreto-ley establece que la base imponible para operadores residentes será el total de los ingresos generados (incluyendo comisiones), menos el total de los premios pagados en ese mismo periodo, siempre que se haya practicado la retención al momento del pago del premio en los porcentajes que se establezcan para el efecto. Mientras que, para los operadores no residentes la base imponible será el total de los valores pagados por el usuario en cada transacción.
- 100.** Sin embargo, esta Corte advierte que el hecho de que un operador que obtenga beneficios económicos de actividades desarrolladas a través de plataformas que no se encuentran ubicadas en el Ecuador, implica una dificultad pragmática que impide a la administración tributaria ejercer controles intensivos respecto de los contribuyentes no residentes en el Ecuador. Lo cual no sucede en los casos en que el operador mantiene domicilio fiscal en el país y la administración cuenta con información de sus transacciones y activos.
- 101.** Es así que no existen condiciones comparables entre operadores con residencia fiscal en el país y quienes operan a través de plataformas en el exterior; por lo que, la administración tributaria generalmente no podría imponer condiciones de tributación iguales para escenarios distintos.
- 102.** Por lo que, de manera preliminar, el IRUOPD no afectaría al derecho a la igualdad, ni tampoco transgrediría los principios tributarios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria.
- 103.** Por otro lado, se considera que el IRUOPD no vulneraría el derecho al trabajo ya que la regulación impositiva de una actividad económica no implica una limitación, restricción o prohibición a su ejercicio. Lo que busca la administración tributaria es controlar este tipo de actividades de reciente data a través de la creación de un régimen especial que,

además, incrementará la recaudación de tributos, dando cumplimiento a los principios de eficiencia y suficiencia recaudatoria.

104.En lo que respecta a una posible vulneración del derecho a la libre y leal competencia al aplicar un tributo único de manera desigual, los *amici curiae* han indicado que esto restringiría el desarrollo de actividades económicas e impediría la generación de ingresos suficientes para alcanzar la sostenibilidad de sus operaciones empresariales.

105.Al respecto esta Corte observa que con lo establecido en los artículos 335 y 336 de la CRE corresponde al Estado regular, controlar, intervenir y sancionar toda forma de perjuicio a los derechos económicos; así como, establecer los mecanismos de sanción para evitar prácticas que impidan, restrinjan, falseen o distorsionen la competencia, atenten a la eficiencia económica, o el bienestar general o los derechos de los consumidores o usuarios.

106.En este sentido, para pronunciarse sobre el efecto de un impuesto en materia de competencia económica, es necesario examinar y hacer un balance de los aspectos favorables y desfavorables, desde el punto de vista económico y también de la eficiencia, considerando que la competencia no es un valor absoluto y debe ponderarse con otros principios en juego para descartar la inconstitucionalidad. Por tal razón, de manera preliminar, este Organismo no avizora una restricción a la libre y leal competencia *per se*.²⁰

107.Es así que esta Corte nota que, *preliminarmente*, el artículo 4 del decreto-ley no contraría derechos o disposición constitucionales; así como tampoco, los principios mandatorios del régimen impositivo.

5.3.4. ¿La reforma al IVA para espectáculos públicos afecta el derecho al desarrollo cultural, la igualdad y seguridad jurídica, contenidos en los artículos 22, 66 numeral 4 y 82 de la Constitución?

108.El *amicus curiae* presentado por la Asociación de Promotores de Espectáculos Públicos del Ecuador indica que la reforma generaría las siguientes afectaciones: (i) derecho al

²⁰ En materia de competencia económica, la *rule of reason* se opone al principio de la *ilegalidad per se*, es decir a la ilegalidad absoluta y automática de ciertas prácticas, y se justifica en el hecho de que una conducta o norma debe ser examinada bajo un balance de los aspectos favorables y desfavorables que se generen en la práctica, desde el punto de vista de la competencia y también de la eficiencia. Julio Pascual y Vicente, *Diccionario de Derecho y Economía de la Competencia. En España y Europa* (Madrid: Civitas 2002), pp. 359 y 360.

desarrollo cultural y la obligación de tutela y protección del mismo; (ii) derecho a la igualdad en el ámbito formal o material al no diferenciar entre espectáculos artísticos - culturales y espectáculos públicos; y, (iii) violación al derecho a la seguridad jurídica, en cuanto a que el numeral 8 del artículo 56 de la LRTI grava con tarifa 0% a los servicios artísticos y culturales de acuerdo con la lista que, mediante Decreto, establezca anualmente el presidente de la República, previo impacto fiscal del Servicio de Rentas Internas.

109.En lo que respecta a una aparente afectación al derecho al desarrollo cultural y la obligación de tutela y protección del mismo, conforme los argumentos desarrollados *supra*, la Corte nota que el decreto-ley respeta la distinción entre los espectáculos públicos y los servicios culturales, por lo que no restringiría el derecho al desarrollo cultural ni su tutela.

110.Es criterio de esta Corte, en cuanto a la presunta afectación al derecho a la igualdad, que esto no ocurriría ya que los efectos del artículo 6 del decreto-ley aluden específicamente a la imposición de tarifa 12% a espectáculos públicos, mientras que el numeral 8 del artículo 56 de la LRTI, en donde se contemplan específicamente los servicios artísticos y culturales, no sufre alteraciones y, por lo tanto, mantiene el gravamen con tarifa 0%. Es así que se contemplan dos hechos generadores diferenciados en razón de su especialidad. En virtud de que se respetan estas diferencias, se indica que tampoco habría una afectación a la seguridad jurídica.

111.Así mismo, se evidencia que esta reforma no es incompatible con el artículo 300 de la CRE pues se ajusta al principio de suficiencia recaudatoria al tratar de incrementar impuestos.

5.3.5. ¿La calificación de la información tributaria como reservada vulnera el principio de transparencia en las actuaciones de la administración pública contemplado en el artículo 227 y el principio de transparencia en materia tributaria dispuesto en el artículo 300 de la Constitución?

112.El *amicus curiae* presentado por Marlon Martínez Molina manifiesta que la disposición del artículo 17 del proyecto de decreto-ley que reforma el primer inciso del artículo 99 del Código Tributario presuntamente infringiría el principio de transparencia respecto a: (i) el accionar de la administración pública; y, (ii) en el régimen tributario, al otorgarse arbitrariamente este carácter a los programas de control que efectuará la administración

tributaria, sin considerar, además, los parámetros constitucionales recogidos en la sentencia 47-15-IN/21 de esta Corte.²¹

- 113.**La incorporación de esta disposición normativa no afectaría el principio de transparencia en las actuaciones de la administración pública por cuanto esta continuará realizando el tratamiento de la información; sin embargo, es importante que en este proceso se garantice el respeto a los derechos a la protección de datos personales y a la inviolabilidad de la correspondencia física y virtual, consagrados en los artículos 66 numerales 19 y 21 de la CRE.
- 114.**En cuanto a los programas de control, la Corte observa que el tratamiento de esta información como reservado no afectaría o restringiría la potestad de control que tiene la administración tributaria para investigar y examinar. La Corte nota que, dentro de este ámbito, la autoridad proporcionará únicamente aquella información generalizada, con las limitaciones que establece la CRE y la ley.
- 115.**Es importante indicar que si bien el argumento del *amicus curiae* alude a los parámetros de transparencia establecidos por la Corte en la sentencia 47-15-IN/21, la Corte observa que, la reforma propuesta por el Ejecutivo, no es contraria al análisis efectuado en dicha sentencia respecto del principio de transparencia en el accionar de la administración tributaria. Esto por cuanto, el tratamiento de la información como reservada, no implica la inobservancia de los deberes del Estado frente a la transparencia de la información.
- 116.**Así mismo, se destaca que la reforma planteada no modifica el segundo inciso del artículo 99 del Código Tributario, en el que se establece que la administración tributaria deberá difundir anualmente los nombres de los sujetos pasivos y los valores que hayan pagado o no por sus obligaciones tributarias; siendo entonces que no resulta contrario al principio de transparencia.
- 117.**Por otro lado, el presidente de la República, en la exposición de motivos del decreto-ley y los informes presentados, fundamenta que la propuesta de reserva de la información es necesaria para el intercambio de la misma con otros países, a través de tratados internacionales que tienen como fin combatir la elusión y evasión fiscal.

²¹ En cuanto a: (i) declarar y explicar de forma pública y entendible cuales son los fines que se persiguen mediante la política tributaria; (ii) mantener públicos los niveles de recaudación, discriminados por el tipo de tributo y sectores de la sociedad; y, (iii) combatir los delitos y contravenciones tributarias; (iv) mantener un nivel óptimo de estudios y de retroalimentación informativa.

- 118.**Respecto a ello, esta Corte ha manifestado en el Dictamen 4-21-TI/21 que este tipo de acuerdos internacionales de intercambio de información tributaria son constitucionales en cuanto estos no comprometan al Estado a adoptar medidas contrarias a la legislación nacional. La Corte además considera que el intercambio de información tiene un fin legítimo, en cuanto a garantizar la eficiencia y eficacia de la administración tributaria, siempre y cuando se respeten los derechos reconocidos en la Constitución.
- 119.**De igual forma, el Ejecutivo manifiesta que es necesario cumplir con lo dispuesto en el artículo 15 de Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.²² En efecto, la calificación con carácter reservado de la información tributaria ya se encuentra actualmente reconocida en el último inciso del artículo 101 de la LRTI, siendo entonces que la disposición jurídica no reviste un cambio sustancial.
- 120.**Por ello, a criterio de esta Corte la propuesta normativa referente al tratamiento reservado de la información tributaria no contraviene, de manera clara y manifiesta, los principios constitucionales aplicables al régimen tributario relativos a la transparencia; así como tampoco el derecho de acceso a la información.
- 121.**Por último, esta Corte recuerda que su competencia de control previo no obstruye la facultad de realizar un control posterior al decreto-ley, que se activa con la presentación de una acción pública de inconstitucionalidad, de acuerdo con los artículos 436 numeral 2 de la Constitución y 74 y 75 de la LOGJCC; así como tampoco obstruye la competencia de control político de la Asamblea Nacional establecida en el artículo 148 de la Constitución.
- 122.**Una vez que la Corte Constitucional emite el dictamen favorable respecto al proyecto de decreto-ley, este regresará al presidente de la República para que, con el dictamen de la Corte, si considera pertinente, emita el decreto-ley correspondiente y lo envíe para su publicación en el Registro Oficial.

6. 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:

²² Esta disposición establece que se clasificará como información reservada aquella que hubiere sido calificada como tal, de manera expresa, en una ley orgánica vigente.

1. Emitir **dictamen favorable** respecto del proyecto de “Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar”.
2. 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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión extraordinaria de viernes 16 de junio de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 1-23-UE/23

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), así como en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), presenté mi concurrencia respecto del dictamen de mayoría 1-23-UE/23. Así, considero necesario precisar mi criterio respecto del control de constitucionalidad que le corresponde efectuar a este Organismo, al amparo de lo previsto en el artículo 148 de la Constitución de la República (“**CRE**”).
2. El dictamen de mayoría refiere que existen dos regímenes diferenciados a partir de lo previsto en los artículos 140 y 148 de la CRE, por lo que señala que la emisión de dichos artículos, aunque tiene una denominación similar, su alcance y naturaleza son distintos.
3. Al respecto, a mi criterio, es importante distinguir que, por una parte, el artículo 140 de la CRE, en su inciso primero prevé que “La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley *calificados de urgencia en materia económica*. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción [...]” (énfasis agregado); y que, por otro lado, el artículo 148 de la CRE, en su último inciso establece que “Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República *podrá*, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, *expedir decretos-leyes de urgencia económica*, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo” (énfasis agregado).
4. En este contexto, sobre la calificación de un proyecto ley de urgencia económica, el Presidente de la República cuando remite un proyecto de ley a la Asamblea, con tal calificación, lo hace por una disposición constitucional, esto es, el artículo 140 de la CRE, que justamente le faculta a calificarlo de urgente en materia económica. En tanto que, de la literalidad del contenido del inciso primero del artículo 148 de la CRE, se observa que la norma como tal, no establece que los decretos ley respecto de los cuales la Corte Constitucional debe emitir un dictamen previo, sean remitidos a este Organismo con tal calificación.

5. Sin desconocer la diferencia que existe entre un régimen ordinario y extraordinario; en el primer caso -artículo 140 de la CRE- el proyecto de ley ya es remitido con la calificación de urgente en materia económica; en tanto que, en el segundo caso - artículo 148 de la CRE- aunque la norma constitucional no disponga que se remita con dicha calificación, no se puede dejar de observar que constituyen competencias exclusivas del Estado Central, de la Función Ejecutiva y en específico del Presidente de la República, la iniciativa exclusiva para presentación de proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos; y, las políticas, entre otras, la económica, tributaria y fiscal.
6. En este orden de ideas, en el dictamen de mayoría, la Corte Constitucional se pronuncia sobre el alcance de la facultad del Ejecutivo para la calificación de la urgencia económica en un régimen ordinario y uno extraordinario; y, determina que, el proyecto de decreto-ley no contraviene el artículo 148 de la Constitución por abordar materias que son de urgencia económica.
7. Sobre esto considero que el papel de este Organismo al pronunciarse sobre si el proyecto de decreto-ley es o no de urgencia económica, debe ser respetuoso con la integralidad de las disposiciones constitucionales, que como se indica confieren potestades en materia económica, tributaria y fiscal al Presidente de la República, y la competencia de la Corte se debe centrar en el dictamen previo de constitucionalidad, es decir, contrastar el texto del decreto con la norma suprema.
8. Se debe tomar en cuenta además que la Corte Constitucional no ejerce competencias en el orden económico, y la Constitución atribuye esa experticia técnica a otras entidades. Esto no quiere decir, sin embargo, que la materia quedaría por fuera del control, ya que, si se pretendiera proponer una reforma educativa, por ejemplo, no pasaría el control de la Corte por contravenir la esencia del artículo 148 de la CRE.
9. Por otro lado, en el dictamen se precisa que la posibilidad del Presidente de la República de legislar en lo que se ha denominado régimen extraordinario de transición, no puede entenderse como una forma de restringir la deliberación democrática, ni que dicha facultad puede ser usada como un mecanismo para evadir el debate democrático, o para atender a la necesidad de resolver situaciones urgentes que no puedan esperar al establecimiento de la nueva Asamblea Nacional.
10. No coincido con este criterio, pues justamente el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales decretó la disolución de la Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna, en este escenario, partiendo de lo previsto en el último inciso del artículo 148 de la CRE, el propio texto constitucional

faculta al Presidente a expedir decretos-leyes de urgencia económica, no para evadir el debate democrático, sino porque justamente está disuelta la Asamblea Nacional, lo que impide un tratamiento previo del proyecto de decreto-ley por parte de este Organismo, es decir no es adecuado afirmar que este es un mecanismo para eludir la deliberación democrática.

11. De ahí que, la misma Constitución haya previsto que en dichas circunstancias, se requiera un control previo de la Corte Constitucional a través de un dictamen. De esta forma, se garantiza un control previo de constitucionalidad del mismo y también un control posterior por parte de la Asamblea Nacional. Por tal motivo, el criterio de inmediatez que se aplica en el dictamen de mayoría no necesariamente puede conllevar a que no se pueda esperar el tratamiento de la Asamblea Nacional del proyecto de decreto-ley, pues este órgano legislativo, una vez instalado, interviene en su tratamiento, pudiendo aprobarlo o derogarlo.
12. En cuanto a la materia analizada por el dictamen, se focaliza en que el conjunto de medidas tributarias del proyecto de decreto-ley son complementarias y que, para proteger la sostenibilidad de las finanzas públicas, también se implementan impuestos con el fin de obtener un mayor nivel de recaudación; en este punto, con el fin de complementar, considero que, para mantener un criterio integral de las finanzas públicas, deben vincularse también otros principios orientadores del sistema tributario, sin limitarse a un análisis que gire en torno a los niveles de recaudación que puedan generar los impuestos por ciertas de las medidas implementadas.
13. En el contexto del sistema económico reconocido constitucionalmente, las *políticas económica, fiscal y tributaria* (orientadas por los principios de redistribución del ingreso, inversión y producción de bienes y servicios de una forma económica-social aceptable y responsable que puede estar sujeta a incentivos), se interrelacionan con el *régimen tributario* (regido por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, transparencia y suficiencia recaudatoria), como una forma de financiamiento permanente dentro de las finanzas públicas (ingreso para el financiamiento de los egresos) configurándose un *sistema tributario* integrador de las políticas y régimen en esta materia.
14. El Código Orgánico Tributario en los artículos 4, 5 y 6 al vincular la reserva de ley en materia tributaria, los principios del régimen tributario y los fines de los tributos como instrumentos de la política económica general, da muestra de la configuración de este denominado *sistema tributario*.¹

¹ Código Orgánico Tributario

15. Es así que el *sistema tributario* tiene una doble faz: la primera de los ingresos o recursos (recaudación tributaria); y, la segunda de los egresos o gastos (erogación pública), que deben complementarse e interactuar, de tal modo que la recaudación y la erogación deben mirarse desde la perspectiva de los principios de equidad, igualdad y solidaridad.
16. El abordaje de los tributos en el sentido de que únicamente se constituyen en un instrumento del régimen tributario, esto es, que son esencialmente herramientas de recaudación, tiende a centrar la materia en la esfera exclusiva de que se constituye en un deber ciudadano el pago de los tributos de conformidad con la ley.
17. Esta mirada es insuficiente si no se la conecta con la implementación de las políticas públicas, en las que tanto la institucionalidad, como los ciudadanos debemos cumplir con nuestras responsabilidades, pasando a ser los tributos inclusive en un instrumento para la redistribución del ingreso.
18. El cobro de un tributo depende, tanto del cumplimiento de la obligación del contribuyente, como de la eficiencia de administración tributaria, ya que el ciudadano está obligado a su pago y la institucionalidad es responsable de su recaudación.
19. Esto significa que las actividades y relaciones económicas, productivas y sociales deben estar impregnadas de un alto grado de equilibrio, el Estado debe asegurar las condiciones para el adecuado desenvolvimiento de estas actividades, en tanto que los particulares deben contribuir acorde a sus posibilidades con el pago de los tributos al sostenimiento de las obras y servicios públicos.
20. Si bien el Estado con fines de recaudación puede establecer figuras tributarias como medidas apropiadas para lograr la suficiencia recaudatoria, a fin de que la institucionalidad obtenga los recursos que le permitan financiar los servicios públicos, los tributos deben responder también al principio de la realidad económica, conforme

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.

Art. 5.- Principios tributarios.- (Sustituido por el Art. 68 de la Ley s/n, R.O. 587-3S, 29-XI2021).- El régimen tributario se regirá por los principios de, generalidad, progresividad, eficiencia, confianza legítima, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

Art. 6.- Fines de los tributos.- Los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, servirán como instrumento de política económica general, estimulando la inversión, la reinversión, el ahorro y su destino hacia los fines productivos y de desarrollo nacional; atenderán a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurarán una mejor distribución de la renta nacional.

ordena el artículo 300 de la CRE al establecer que los tributos además de su finalidad recaudatoria, son medios para la promoción del empleo, la producción y redistribución de la riqueza.

- 21.** Con ello dejo sentada mi posición respecto a la operación de las figuras tributarias, entendiéndolas como vehículos que deben encaminarse a atender los objetivos del interés general, de tal forma que conduzcan finalmente a una eficiente erogación para atender las necesidades colectivas.
- 22.** En tal virtud, coincido con el dictamen respecto del control de constitucionalidad que se ha efectuado en cuanto a que las normas contenidas en el proyecto de decreto-ley no contravienen disposiciones constitucionales.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en el dictamen de la causa 1-23-UE, fue presentado en Secretaría General el viernes 16 de junio de 2023, mediante correo electrónico a las 13:48; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL