

Quito, D.M. 03 de marzo de 2021

CASO No. 65-16-IN

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

SENTENCIA No. 65-16-IN/21

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la disposición transitoria segunda del Decreto Ejecutivo No. 1064, mediante el cual se expidió el Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, que se refiere al procedimiento de exoneración de tributos en la importación para uso y beneficio de personas con discapacidad.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 22 de septiembre de 2016, Mario Alfredo Caicedo Chantry, por sus propios derechos, presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo y la forma de la disposición transitoria segunda del Decreto Ejecutivo No. 1064, mediante el cual se expidió el Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas¹. En su demanda, además, solicitó que se dicte una medida cautelar que suspenda provisionalmente la disposición impugnada.
2. Mediante auto de 16 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los entonces jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán resolvió admitir a trámite la acción planteada².
3. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 5 de enero de 2017, la sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Wendy Molina Andrade, quien no realizó ninguna actuación procesal para la sustanciación de la causa.
4. El 9 de enero de 2017, la Presidencia de la República y la Procuraduría General del Estado presentaron escritos defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada.

¹ Expedido el 31 de mayo de 2016 y publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 771 de 8 de junio de 2016.

² Llama la atención que en el referido auto no exista un pronunciamiento acerca de la medida cautelar solicitada, siendo la fase de admisión aquella en la que procede analizar la procedencia de la solicitud.

5. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
6. El 9 de julio de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. El 4 de febrero de 2021, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Normas impugnadas

8. La presente acción impugna la constitucionalidad por el fondo y por la forma de la disposición transitoria segunda del Decreto Ejecutivo No. 1064, que contiene el Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas. La norma impugnada prescribe lo siguiente:

SEGUNDA.- Las personas con discapacidad que demuestren que realizaron el pago total para la importación directa de vehículos ortopédicos, no ortopédicos y adaptados, con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica de Equilibrio de las Finanzas Públicas, podrá [sic.] aplicar la exoneración prevista en el artículo 80 de la Ley Orgánica de Discapacidades con los límites vigentes a la fecha del referido pago, cumpliendo para el efecto los requisitos adicionales que establezca el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador mediante resolución.

4. Contexto normativo del caso

9. Previo a exponer los argumentos de los sujetos procesales, identificar los problemas jurídicos del presente caso, y realizar su correspondiente análisis constitucional, esta Corte estima relevante detallar el contexto normativo en el que fue expedida la disposición normativa que es objeto de la presente acción pública de inconstitucionalidad. La Corte considera necesario exponer estos antecedentes contenidos en la Ley Orgánica de Discapacidades y la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, para facilitar la comprensión del contenido de la disposición transitoria impugnada. Así también, se detallará el contenido de la Resolución Nro. SENAE-DGN-2016-0431-RE del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, que regula la implementación de la disposición transitoria impugnada. Ahora bien, la exposición de estos antecedentes normativos se realiza con miras a establecer el contexto en el que se emitió la norma impugnada, y no implica un

pronunciamiento de la Corte acerca del contenido de dichas normas o acerca de su constitucionalidad.

10. El artículo 80 de la Ley Orgánica de Discapacidades, desde su entrada en vigencia el 25 de septiembre de 2012, prescribe que la importación de vehículos destinados al uso o beneficio particular o colectivo de personas con discapacidad, gozará de exenciones del pago de tributos al comercio exterior, impuestos al valor agregado y a los consumos especiales.
11. La Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, aprobada el 26 de abril de 2016 y Publicada en el Registro Oficial Suplemento No.744 del 29 de abril de 2016, introdujo una serie de modificaciones a la Ley Orgánica de Discapacidades. Una de ellas fue la sustitución del texto del artículo 80, de la siguiente manera:

<p align="center">Ley Orgánica de Discapacidades</p> <p align="center"><i>Previo a la reforma introducida por la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas (hasta 29-abr-2016)</i></p>	<p align="center">Ley Orgánica de Discapacidades</p> <p align="center"><i>Posterior a la reforma introducida por la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas (desde 29-abr-2016)</i></p>
<p>Art. 80.- Importación y compra de vehículos ortopédicos y no ortopédicos.- La importación y la compra de vehículos, incluidos los de producción nacional, destinados al uso o beneficio particular o colectivo de personas con discapacidad, a solicitud de éstas, de las personas naturales y jurídicas que tengan legalmente bajo su protección o cuidado a la persona con discapacidad, gozarán de exenciones del pago de tributos al comercio exterior, impuestos al valor agregado e impuestos a los consumos especiales, con excepción de las tasas portuarias y de almacenaje, únicamente hasta por un monto equivalente a ciento veinte (120) remuneraciones básicas unificadas del trabajador privado en general precio FOB en transporte personal y hasta por un monto equivalente a doscientas seis (206) remuneraciones básicas del trabajador privado en general precio FOB en transporte colectivo y en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vehículos ortopédicos y/o adaptados, cuando éstos vayan a ser conducidos por personas con discapacidad gravemente afectadas con movilidad reducida que no pueden emplear otra clase de vehículos; o cuando estén destinados para el traslado de éstas personas, que no puedan conducir por sus propios medios y requieran el apoyo de terceros; 2. Vehículos no ortopédicos: automáticos o mecánicos, cuando éstos puedan ser conducidos por personas con discapacidad; 	<p>Art. 80.- Importación y compra de vehículos ortopédicos, adaptados y no ortopédicos.- La importación o compra de vehículos, incluidos los de producción nacional, destinados al uso o beneficio particular o colectivo de personas con discapacidad, a solicitud de éstas, de las personas naturales y jurídicas que tengan legalmente bajo su protección o cuidado a la persona con discapacidad, gozarán de exenciones del pago de tributos al comercio exterior, impuesto al valor agregado e impuesto a los consumos especiales, según corresponda, con excepción de las tasas portuarias y de almacenaje, en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vehículos ortopédicos, no ortopédicos y/o adaptados, para uso personal, <u>cuyo precio FOB sea de hasta un monto equivalente a sesenta (60) salarios básicos unificados del trabajador en general</u>, cuando éstos vayan a ser conducidos por personas con discapacidad con movilidad reducida que no pueden emplear otra clase de vehículos, o cuando estén destinados para el traslado de estas personas, que no puedan conducir por sus propios medios y requieran el apoyo de terceros. 2. Vehículos ortopédicos y/o adaptados, de transporte colectivo, <u>cuyo precio FOB sea de hasta un monto equivalente a ciento veinte (120) salarios básicos unificados del trabajador en general</u>, cuando éstos sean importados por personas jurídicas sin fines de lucro dedicadas a

<p>3. Vehículos no ortopédicos: automáticos o mecánicos, cuando estén destinados para el uso exclusivo de personas con discapacidad que no puedan conducir por sus propios medios y requieran el apoyo de terceros; y,</p> <p>4. Vehículos ortopédicos y/o adaptados, de transporte colectivo, de hasta por un valor equivalente a doscientas seis (206) remuneraciones básicas unificadas precio FOB, cuando éstos sean importados por personas jurídicas sin fines de lucro dedicadas a la atención de personas con discapacidad, y que vayan a ser destinados para el transporte de las mismas.</p> <p>La adquisición de producción nacional y/o importación de vehículos ortopédicos y no ortopédicos deberá ser autorizada por la autoridad aduanera, previo el cumplimiento de los requisitos correspondientes, en el plazo máximo de treinta (30) días. El vehículo a importarse podrá ser nuevo o de hasta 3 años de fabricación. La persona con discapacidad y persona jurídica beneficiaria de este derecho podrá importar por una (1) sola vez <u>cada cuatro (4) años</u>.</p> <p>La autoridad sanitaria nacional coordinará con la autoridad nacional competente en materia tributaria el respectivo control y fiscalización de los beneficios establecidos en esta sección.</p>	<p>la atención de personas con discapacidad, y que vayan a ser destinados para el transporte de las mismas.</p> <p>La importación de vehículos ortopédicos y/o adaptados deberá ser autorizada por la autoridad aduanera, previo el cumplimiento de los requisitos correspondientes, en el plazo máximo de treinta (30) días. El vehículo a importarse podrá ser nuevo o de hasta 3 años de fabricación. La persona con discapacidad y persona jurídica beneficiaria de este derecho podrá importar por una (1) sola vez <u>cada cinco (5) años</u>.</p> <p>En caso de identificarse que no se cumplieren las condiciones para beneficiarse de esta exoneración, el Servicio de Rentas Internas reliquidará el impuesto por la totalidad de los valores exonerados más los intereses respectivos.</p> <p>La autoridad nacional competente en materia tributaria coordinará con la autoridad sanitaria nacional el respectivo control y fiscalización de los beneficios establecidos en esta sección.</p> <p><u>Cuando el valor FOB supere los montos establecidos en los incisos anteriores no aplicará este beneficio.</u></p>
---	---

12. La reforma introducida por la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas derivó en una serie de modificaciones en las condiciones para beneficiarse de la exención del pago de tributos relativos a la importación de vehículos destinados al uso o beneficio de personas con discapacidad. En particular, se identifican las siguientes modificaciones principales:

- 1.** En primer lugar, se reforman los montos límites del precio FOB³ del vehículo para que opere la exoneración de tributos. Con anterioridad a la reforma, la importación de vehículos destinados al uso o beneficio particular o colectivo de personas con discapacidad estaba exento del pago de tributos:
 - i.** Hasta por un monto equivalente a ciento veinte (120) remuneraciones básicas unificadas del trabajador privado en general (precio FOB), en transporte personal; y,

³ El precio FOB (*Free on board* / Libre a bordo) se refiere al valor del producto en su lugar de origen más los costos para su traslado hacia la aduana del país receptor, como el costo de fletes, seguros, entre otros.

- ii. Hasta por un monto equivalente a doscientas seis (206) remuneraciones básicas del trabajador privado en general (precio FOB), en transporte colectivo.

Con posterioridad a la reforma, los límites se redujeron de la siguiente manera:

- i. Hasta por un monto equivalente a sesenta (60) salarios básicos unificados del trabajador en general (precio FOB), para vehículos ortopédicos, no ortopédicos y/o adaptados, para uso personal, cuando éstos vayan a ser conducidos por personas con discapacidad con movilidad reducida que no pueden emplear otra clase de vehículos, o cuando estén destinados para el traslado de estas personas, que no puedan conducir por sus propios medios y requieran el apoyo de terceros.
 - ii. Hasta por un monto equivalente a ciento veinte (120) salarios básicos unificados del trabajador en general (precio FOB), para vehículos ortopédicos y/o adaptados, de transporte colectivo, cuando éstos sean importados por personas jurídicas sin fines de lucro dedicadas a la atención de personas con discapacidad, y que vayan a ser destinados para el transporte de estas.
2. En segundo lugar, se amplía de cuatro a cinco años la periodicidad con la que la persona con discapacidad puede beneficiarse de la importación de vehículos con exenciones de tributos.
 3. En tercer lugar, el artículo reformado establece de manera expresa que cuando el valor FOB del vehículo supere los montos establecidos en él, no habrá derecho al beneficio de exenciones de tributos. Con anterioridad a la reforma, no existía una referencia expresa a este impedimento.
13. El 31 de mayo de 2016, el Presidente de la República emitió el Reglamento a la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, el cual entró en vigencia el 8 de junio de 2016. Este Reglamento contiene una disposición transitoria cuya finalidad es regular la situación de las personas con discapacidad que iniciaron el trámite de exoneración de tributos previo a la reforma del artículo 80 de la Ley Orgánica de Discapacidades y, específicamente, establecer qué contribuyentes se registrarán por la norma anterior y qué contribuyentes se acogerán a la norma reformada. Esta disposición, que es objeto de la presente acción pública de inconstitucionalidad, prescribe lo siguiente:

SEGUNDA.- Las personas con discapacidad que demuestren que realizaron el pago total para la importación directa de vehículos ortopédicos, no ortopédicos y adaptados, con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica de Equilibrio de las Finanzas Públicas, podrá [sic.] aplicar la exoneración prevista en el artículo 80 de la Ley Orgánica de Discapacidades con los límites vigentes a la fecha del referido

pago, cumpliendo para el efecto los requisitos adicionales que establezca el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador mediante resolución. [Énfasis añadido]

14. El 3 de junio de 2016, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador expidió la Resolución Nro. SENAE-DGN-2016-0431-RE, que contiene las “Disposiciones generales para la aplicación de la disposición transitoria segunda del Reglamento a la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas”, la cual se transcribe a continuación:

Artículo 1.- Ámbito de Aplicación: *La presente regulación es aplicable para las personas con discapacidad siempre que se cumplan los siguientes requisitos:*

1.- *Que la persona con discapacidad haya obtenido la exoneración de tributos al comercio exterior por parte del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador previo a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas.*

2.- *Que se haya realizado por parte de la persona con discapacidad o su representante el pago total del vehículo antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas.*

3.- *Que el vehículo de uso personal que se pretenda nacionalizar tenga un valor FOB superior a los sesenta (60) salarios básicos unificados, según los límites establecidos en el actual artículo 80 de la Ley Orgánica de Discapacidades.*

4.- *Que el vehículo que se pretenda nacionalizar gozando de la respectiva exención de tributos haya tenido una importación directa.*

Artículo 2.- Procedimiento Previo: *Las personas con discapacidad o sus representantes que cumplan con todos los requisitos establecidos en el primer artículo de la presente norma, deberán presentar en el distrito aduanero más cercano una solicitud para que se le permita transmitir la declaración aduanera respectiva adjuntando los documentos probatorios que demuestren que el pago del vehículo fue realizado antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, así como su correo electrónico y número telefónico.*

Una vez presentada la respectiva solicitud los distritos aduaneros remitirán inmediatamente los documentos probatorios a la Dirección Nacional de Gestión de Riesgos y Técnica Aduanera, quienes dentro del plazo máximo de 2 días hábiles se pronunciarán únicamente respecto a que si el pago del vehículo que pretende gozar de la exoneración fue realizado antes de la vigencia de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas de acuerdo a los documentos remitidos a la Dirección Nacional.

El pronunciamiento sobre la aceptación para la transmisión de la declaración aduanera de importación será comunicado directamente a la Dirección Nacional de Mejora Continua y Tecnologías de la Información quienes verificarán además la vigencia del certificado de importación de bienes del Ministerio de Salud Pública e inmediatamente adecuarán el sistema para permitir la transmisión de la declaración aduanera correspondiente y quienes comunicarán a la persona con discapacidad solicitante.

Artículo 3.- Proceso Ordinario: *Una vez transmitida la declaración aduanera, previo el cumplimiento del proceso señalado anteriormente, los distritos aduaneros competentes serán los responsables de ejecutar el proceso de nacionalización concurrente, debiendo determinar la clasificación y valoración real del vehículo mediante el acto de aforo respectivo.*

Artículo 4.- Documentos Probatorios: *Las personas con discapacidad deberán adjuntar como*

documentos probatorios de la fecha de pago de sus vehículos los siguientes documentos:

- 1.- Factura comercial o documento que acredite la transacción comercial.
- 2.- Solicitud de Transferencia bancaria, Swift bancario de la transferencia; o de haber usado otro método de pago adjuntar la documentación correspondiente.
- 3.- Documento de transporte.

5. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

5.1. Fundamentos de la acción y pretensión

15. En su demanda, el accionante alega que la disposición impugnada es “*atentatoria a [sus] garantías constitucionales y a la[s] de todos los discapacitados que obtuvi[eron] la exoneración de tributos, con la Ley Orgánica de Discapacidades*”. Específicamente, alega lo siguiente:

[E]n mi caso yo obtuve la exoneración de tributos para importar un vehículo, con la Ley Orgánica de Discapacidades anterior, sin las reformas actuales, mediante Resolución No. SENAE DDJQ-2015-1222-RE del 07 de septiembre del 2015, suscrita por la Dirección Distrital de Quito del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, vehículo que fue importado, que se halla en el país, pero que no se lo puede desaduanar en tanto las autoridades correspondientes, lo impiden en virtud de lo que establece la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica para el equilibrio de las finanzas públicas, que se aplica a todos los procesos de importación que se encuentran en trámite, incluyendo el hecho de tener los vehículos dentro del país, habiendo dado cumplimiento a la ley anterior. [Sic.]

Sin oponerme a las reformas al Art. 80 de la Ley Orgánica de Discapacidades, emitidas mediante la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.744 del 29 de abril de 2016, con la cual disminuyen el monto para la importación de un vehículo a 60 salarios básicos unificados del trabajador en general; debo indicar que a la fecha de la expedición de la ley, ya se encontraban desarrollados los trámites de la importación e inclusive ya se encontraba el vehículo acá en el Ecuador, pero que con la promulgación de la ley referida, y su aplicación por parte de la aduana se produce un acto inconstitucional al aplicar dicha norma de manera RETROACTIVA [...]. [Sic.]

16. El accionante transcribe las siguientes normas constitucionales como presuntamente infringidas: Artículo 11 numerales 4 y 8; Artículo 66 numeral 2; Artículo 147 numeral 13; Artículo 424; Artículo 425; Artículo 426.
17. En particular, el accionante sostiene que la norma impugnada es inconstitucional por la **forma** porque “*contraviene la ley*”. El accionante alega que la disposición impugnada pretende dotarle de efectos retroactivos a la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, sin que esta ley prevea que tendrá efectos retroactivos. A su juicio, esto deriva en una inobservancia del artículo 147 numeral 13 de la Constitución que prohíbe expresamente que los reglamentos alteren la ley. Añade, también, que al presuntamente dotarle de efectos retroactivos a la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, la norma impugnada también

contraviene el artículo 7 del Código Civil que dispone que la ley rige para lo venidero⁴.

18. El accionante también considera que la norma impugnada es inconstitucional por el **fondo** porque atenta contra los derechos de las personas con discapacidad que pertenecen a un grupo de atención prioritaria de acuerdo a la Constitución. Añade que, por esta misma razón, la norma contraría lo prescrito en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución que se refiere a la progresividad de los derechos constitucionales. Finalmente, agrega que la norma impugnada atenta contra lo prescrito por los artículos 424 y 425 de la Constitución, por cuanto inobserva la norma de superior jerarquía, como el artículo del Código Civil respecto a la irretroactividad de las normas.
19. Sobre la base de los argumentos expuestos, el accionante solicita se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

5.2. Argumentos de la Presidencia de la República

20. En lo principal, en su escrito de 9 de enero de 2017, la Presidencia de la República alega que la norma impugnada es constitucional puesto que no tiene efectos retroactivos, en la medida en que no prescribe que las nuevas regulaciones de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas serán aplicables a aquellos casos en los que el vehículo ya ha sido importado con anterioridad a su entrada en vigencia. Sostiene que, por el contrario, la norma establece una situación favorable al establecer que los nuevos requisitos y límites no serán aplicables ni a quienes ya han realizado su importación ni a quienes han realizado ya el pago total para la importación de sus vehículos. Añade que, incluso en el supuesto de que la norma tenga efectos retroactivos, esto no la convierte en inconstitucional.
21. Sobre la base de lo expuesto, solicita que se deseche la acción planteada.

5.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

22. En lo principal, en su escrito de 9 de enero de 2017, la Procuraduría General del Estado alega que la norma impugnada es constitucional puesto que no dota de retroactividad a la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas. Considera que, por el contrario, únicamente viabiliza la aplicación de la ley. Añade, además, que ésta entró en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

⁴ En particular, el accionante cita los numerales 9 y 11 del artículo 7 del Código Civil:

9. Todo derecho real adquirido según una ley, subsiste bajo el imperio de otra nueva; pero en cuanto al goce y cargas, y en lo tocante a la extinción, prevalecerán las disposiciones de la ley posterior;

11. Los derechos concedidos bajo una condición que, según la nueva ley, debe considerarse fallida si no se realiza dentro de cierto plazo, subsistirán por el tiempo que hubiere señalado la ley precedente, a menos que excediere del plazo fijado por la posterior, contado desde la fecha en que ésta principie a regir; pues, en tal caso, si dentro de él no se cumpliera la condición, se mirará como fallida.

23. Por otro lado, en su escrito, la Procuraduría General del Estado manifiesta que, a través de la acción pública de inconstitucionalidad, el accionante pretende que se le reconozca un derecho de orden patrimonial, desnaturalizando así el objeto de la acción. Añade, también, que algunas de las normas que el accionante alega que se encuentran en contraposición con la norma impugnada, no son normas de rango constitucional (como el artículo 7 del Código Civil). Finalmente, alega que la demanda no tiene argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por lo que solicita que esta sea rechazada.

6. Problemas jurídicos identificados

24. De la revisión de los argumentos contenidos en la demanda, esta Corte identifica que todos ellos se fundamentan en que la norma impugnada presuntamente dotó de efecto retroactivo a las disposiciones de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas.

25. Por otro lado, se desprende de los argumentos transcritos en la sección 5 *supra*, el accionante considera que la disposición transitoria impugnada dota de efectos retroactivos a la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas. A su juicio, esto deriva en (i) una alteración del texto de dicha ley que no prevé que tendrá efectos retroactivos; en (ii) la inobservancia de la norma del Código Civil que prescribe que la ley rige para lo venidero; y, en consecuencia, en (iii) una transgresión de las normas contenidas en los artículos 147 numeral 13, 424 y 425 de la Constitución⁵. A criterio de esta Corte, los argumentos presentados por el accionante con respecto a la irretroactividad podrían ser mejor analizados en el marco del principio de irretroactividad del régimen tributario consagrado en el artículo 300 de la Constitución que en el marco de las normas relativas a la jerarquía constitucional, contenidas en los artículos 424 y 425 de la Constitución. En consecuencia, en virtud del principio *iura novit curia*, la Corte analizará la alegación

⁵ **Art. 147.-** Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: [...] 13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.

Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.

relativa a la retroactividad en el marco del principio de irretroactividad del régimen tributario.

26. A pesar de que el accionante impugna la constitucionalidad de esta disposición tanto por el fondo como por la forma, esta Corte identifica que sus argumentos se refieren a una presunta inconstitucionalidad por el fondo, esto es, a la presunta incompatibilidad entre las disposiciones del reglamento impugnado con ciertas normas constitucionales. Además, en cuanto se evidencia que el Presidente de la República se encuentra constitucionalmente facultado para expedir reglamentos, no se identifica un vicio formal en la norma impugnada, la Corte considera oportuno reconducir al análisis de fondo los argumentos del accionante relacionados con el artículo 147 numeral 13 de la Constitución a fin de analizar si el contenido del decreto habría contravenido las normas constitucionales que se alegan infringidas.
27. En consecuencia, esta Corte identifica los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos en la presente sentencia:
1. ¿La norma impugnada altera el contenido de una ley jerárquicamente superior y le otorga efectos retroactivos, inobservando las normas contenidas en los artículos 147 numeral 13 y 300 de la Constitución?
 2. ¿La norma impugnada restringe los derechos constitucionales de las personas con discapacidad y, en consecuencia, resulta contraria a las normas contenidas en los artículos 11 numerales 2 y 8 de la Constitución?

7. Análisis constitucional

7.1. ¿La norma impugnada altera el contenido de una ley jerárquicamente superior y le otorga efectos retroactivos, inobservando las normas contenidas en los artículos 147 numeral 13 y 300 de la Constitución?

28. A fin de determinar si la disposición transitoria impugnada resulta contraria a las disposiciones constitucionales antes mencionadas, esta Corte requiere identificar si la disposición transitoria impugnada (i) fue expedida dentro del marco de la facultad reglamentaria del Presidente de la República; y (ii) dota de efectos retroactivos a las disposiciones de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas.
29. En su literalidad, la disposición impugnada establece que:

SEGUNDA.- Las personas con discapacidad que demuestren que realizaron el pago total para la importación directa de vehículos ortopédicos, no ortopédicos y adaptados, con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica de Equilibrio de las Finanzas Públicas, podrá [sic.] aplicar la exoneración prevista en el artículo 80 de la Ley Orgánica de Discapacidades con los límites vigentes a la fecha del referido pago, cumpliendo para el efecto los requisitos adicionales que establezca el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador mediante resolución. [Énfasis añadido]

30. Esta Corte observa que la disposición transitoria impugnada tiene por objeto normar cuáles de los contribuyentes que empezaron el trámite de importación de tributos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas se registrarán por la norma vigente con anterioridad a la reforma, y cuáles se registrarán por la norma reformada. El criterio determinado por el Presidente de la República para determinar las normas aplicables a cada contribuyente es la fecha del pago total correspondiente a la importación del vehículo. Los contribuyentes que iniciaron el trámite con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley pero no puedan acreditar haber realizado el pago total correspondiente a la importación del vehículo hasta dicha fecha, deberán acogerse a la norma reformada; mientras que los contribuyentes que iniciaron el trámite y acrediten haber realizado el pago total correspondiente a la importación del vehículo con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley, podrán acogerse a la norma vigente antes de la reforma⁶.
31. Esta Corte observa que las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas a la Ley Orgánica de Discapacidades versaron, principalmente, sobre los montos límites del precio FOB del vehículo para que opere la exoneración de tributos. En este contexto, se observa que el Presidente de la República estableció que el criterio para diferenciar a los contribuyentes que se registrarán por la norma anterior a la reforma o por la norma reformada sería precisamente si los contribuyentes realizaron o no el pago del monto total del vehículo a ser importado hasta el momento de la entrada en vigencia de la Ley.
32. De conformidad con el artículo 147 numeral 13 de la Constitución, se encuentra dentro de las facultades del Presidente de la República el expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes.-A criterio de esta Corte, la determinación realizada por el Presidente de la República establece lineamientos necesarios para la aplicación de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas. Examinar una eventual contradicción entre el contenido de la Ley y el Reglamento escapa del objeto de la acción pública de inconstitucionalidad, en cuanto corresponde a un control de legalidad.
33. En función de lo anterior, esta Corte no identifica que la norma impugnada altere el texto de la ley y, en consecuencia, la norma no transgrede el artículo 147 numeral 13 de la Constitución.

⁶ En concordancia con aquello, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador expidió la Resolución Nro. SENA-E-DGN-2016-0431-RE para viabilizar la aplicación de la disposición transitoria ahora impugnada y estableció que ésta resultaría aplicable a los contribuyentes que reúnan las siguientes condiciones: 1.- *Que la persona con discapacidad haya obtenido la exoneración de tributos al comercio exterior por parte del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador previo a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas*; 2.- *Que se haya realizado por parte de la persona con discapacidad o su representante el pago total del vehículo antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas*; 3.- *Que el vehículo de uso personal que se pretenda nacionalizar tenga un valor FOB superior a los sesenta (60) salarios básicos unificados, según los límites establecidos en el actual artículo 80 de la Ley Orgánica de Discapacidades*; 4.- *Que el vehículo que se pretenda nacionalizar gozando de la respectiva exención de tributos haya tenido una importación directa.*

- 34.** Con respecto al argumento de que la disposición impugnada habría dotado de efectos retroactivos a las reformas introducidas por la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, atentando contra lo prescrito en artículo 300 de la Constitución sobre el principio de irretroactividad en materia tributaria, le corresponde a esta Corte primero determinar si la disposición transitoria impugnada dotó de efectos retroactivos a una norma tributaria.
- 35.** Como se mencionó, la disposición transitoria impugnada tiene por objeto normar la situación de los contribuyentes que empezaron el trámite de importación de tributos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas. Según la disposición transitoria impugnada, la nueva norma resultaría aplicable a todos los trámites de importación de vehículos que: (i) inicien con posterioridad a su entrada en vigencia; o, (ii) habiendo iniciado con anterior a su entrada en vigencia, se encuentran en una fase previa al pago de la importación del vehículo. Por el contrario, se regirán por la norma previa a la reforma aquellos trámites de importación de vehículos que iniciaron con anterioridad a la entrada en vigencia de la reforma que se encuentren en una fase posterior a la del pago del valor total correspondiente a la importación del vehículo.
- 36.** De lo anterior, esta Corte no observa que la disposición transitoria impugnada dote de efectos retroactivos a las reformas introducidas por la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas. Por el contrario, a través de la disposición transitoria impugnada, el Presidente ha determinado desde qué momento se aplica la reforma, y dado que ese momento no es anterior a la entrada en vigencia de la ley, no se verifica el presupuesto fáctico del argumento del accionante. Esta Corte observa que el criterio diferenciador introducido por el Presidente consiste en un criterio objetivo y no evidencia que este resulte en que la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas surta efectos para situaciones consolidadas previo a su entrada en vigencia. Cabe aclarar que una potencial aplicación de esta disposición por parte del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador que derive en efectos retroactivos de la norma escapa del objeto del análisis que la Corte Constitucional puede realizar a través de esta acción, que se limita al control abstracto de constitucionalidad.
- 37.** En consecuencia, esta Corte no encuentra una base para declarar una contravención al principio de irretroactividad del régimen tributario, contenido en el artículo 300 de la Constitución.
- 38.** Cabe aclarar que no le corresponde a esta Corte analizar la incompatibilidad de las normas infraconstitucionales, por lo que no emitirá pronunciamiento alguno acerca de la presunta incompatibilidad entre la norma impugnada y el Código Civil.

7.2. ¿La norma impugnada restringe los derechos constitucionales de las personas con discapacidad y, en consecuencia, resulta contraria a las normas contenidas en el artículo 11 numerales 2 y 8 de la Constitución?

39. Como se desprende de los argumentos transcritos en la sección 5 *supra*, el accionante considera que la disposición transitoria impugnada atenta contra los derechos de las personas con discapacidad, lo que a su juicio contraría las normas contenidas en los artículos 11 numerales 2 y 8 de la Constitución⁷.
40. A decir del accionante, en su caso en particular, la disposición transitoria impugnada le es perjudicial porque a pesar de que ya cuenta con la autorización correspondiente de la autoridad aduanera para realizar la importación y que opere la exoneración de tributos y el vehículo ya se encuentra en Ecuador, deberá regirse por las normas reformadas para concluir su trámite. Específicamente, el accionante alega no poder desaduanizar su vehículo *“por no cumplir con requisitos emitidos al antojo de quien elaboró dicho Reglamento; sin tomar en cuenta, que ya teni[a] la Resolución de Exoneración de Tributos emitida por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador”*.
41. En la sección precedente, esta Corte identificó que la disposición transitoria impugnada tiene por objeto establecer qué contribuyentes, de entre aquellos que iniciaron el trámite de importación con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, deberán regirse por las reformas introducidas por esta ley. Esta Corte no observa que la disposición transitoria imponga requisitos adicionales que podrían haber impedido, como afirma el accionante, la desaduanización de los vehículos de las personas con discapacidad que iniciaron su trámite con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas.
42. En este sentido, se evidencia que los argumentos del accionante tienden a cuestionar el fondo de la ley que le será aplicable en su caso concreto, es decir, el fondo de las reformas introducidas por la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas, norma que no es objeto de la presente acción pública de inconstitucionalidad. Es así que de los argumentos vertidos por el accionante no se

⁷ Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

desprende que el contenido de la disposición transitoria impugnada, específicamente, atente contra los derechos de las personas con discapacidad.

43. Por otro lado, como se mencionó en los párrafos anteriores, a través de la norma impugnada el Presidente determinó desde qué momento resulta aplicable una reforma legislativa. Estableció que el criterio para diferenciar a los contribuyentes que se regirán por la norma anterior a la reforma de aquellos que se regirán por la norma reformada sería si los contribuyentes realizaron o no el pago del monto total del vehículo a ser importado hasta el momento de la entrada en vigencia de la Ley. De lo anterior, esta Corte no observa que el contenido de la norma impugnada sea discriminatorio, en tanto el criterio diferenciador es un hecho objetivo (la fecha de pago por la compra del vehículo) que no guarda relación alguna con la condición de discapacidad de la persona que lo adquiere. En el mismo sentido, esta Corte no observa que la norma sea regresiva, en cuanto su contenido únicamente tiene por objeto normar la vigencia de una ley. En razón de lo anterior, esta Corte no observa que la norma impugnada contraríe las normas contenidas en el artículo 11 numerales 2 y 8 de la Constitución.
44. Finalmente, es pertinente mencionar que, en la presente sentencia, esta Corte no ha analizado la constitucionalidad de la norma cuya vigencia se pretende regular a través de la disposición transitoria que se impugna en esta acción (esto es, las reformas introducidas por la Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas), así como tampoco ha analizado la Resolución Nro. SENAE-DGN-2016-0431-RE expedida por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador con motivo de esta.
45. También, cabe recalcar que no le corresponde a esta Corte, en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, analizar la situación jurídica concreta del accionante. Aquello escapa de los límites de la acción pública de inconstitucionalidad, donde la competencia de la Corte debe limitarse a identificar y eliminar incompatibilidades entre las normas impugnadas y las normas constitucionales, independientemente de su aplicación.

8. Decisión

46. 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. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **No. 65-16-IN**.
 2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 03 de marzo de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL