



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### DOCTOR ALÍ LOZADA PRADO JUEZ CONSTITUCIONAL SUSTANCIADOR CASO No. 59-22-IN CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

**Fabián Pozo Neira**, en mi calidad de Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, conforme lo dispuesto con Decreto Ejecutivo No. 2 del 24 de mayo de 2021, por los derechos que represento del señor Presidente de la República, en el marco del **Caso No. 59-22-IN**, intervengo en la presente **Acción Pública de Inconstitucionalidad** (en adelante, “API”) **por el fondo** del artículo 54 de la Ley Orgánica de Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID-19, en los siguientes términos:

#### I

#### ANTECEDENTES

- 1.1 En el Suplemento del Registro Oficial No. 587 de 29 de noviembre de 2021, se publicó el Decreto Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19 (en adelante, “Ley para el Desarrollo Económico”).
- 1.2 El 14 de julio de 2022, Emilio Esteban Suárez Salazar, en calidad de Procurador Judicial de ZAIMELLA DEL ECUADOR SOCIEDAD ANÓNIMA (en adelante, el “Legitimado Activo”), presentó la API en contra del artículo 54 de la Ley para el Desarrollo Económico, específicamente el numeral 1 y 2, los cuales reformaron el artículo 55 de la Ley de Régimen Tributario Interno, en su numeral 6.1 y agregando el numeral 21 (en adelante, “Disposición Impugnada”).
- 1.3 El 15 de septiembre de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado, avocó conocimiento de la causa disponiendo, entre otras cosas, que la Presidencia de la República intervenga defendiendo o refutando la Disposición Impugnada, en el término de 15 días desde la notificación del auto de admisión, esto es, desde 12 de octubre de 2022, conforme la razón actuarial que obra de autos.
- 1.4 La API se ha presentado como una inconstitucionalidad por el fondo. Se alega que la Disposición Impugnada atenta contra algunas disposiciones constitucionales, entre estas los artículos 11 numeral 2, 66 numeral 4, 284 numerales 1, 2 y 8, 285



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

numeral 3; y, 300 de la Constitución de la República, respecto de las cuales nos referimos en el siguiente acápite.

- 1.5 Sobre la base de todo lo expuesto, esta Secretaría General Jurídica presenta el siguiente análisis sobre control constitucional para el caso que nos ocupa, ratificando que defenderemos la constitucionalidad de la Disposición Impugnada.

### II

#### DE LA PRESUNTA INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO DE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS

- a) *Sobre la supuesta violación al derecho a la igualdad y no discriminación, previsto en los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución. -*

- 2.1. Como primer punto de este acápite, resulta importante precisar que la Disposición Impugnada versa sobre una reforma que la Ley para el Desarrollo Económico realizó en la Ley de Régimen Tributario Interno; a efectos de proceder a su correspondiente análisis y estudio, se copia a continuación ambas disposiciones:

Ley para el Desarrollo Económico	Ley de Régimen Tributario Interno
<p>Art. 54.- En el artículo 55 efectúese las siguientes reformas:</p> <p>1. Sustitúyase el numeral 6.1 por el siguiente:</p> <p>“6.1.- Glucómetros, lancetas, tiras reactivas para medición de glucosa, bombas de insulina, marcapasos, mascarillas, oxímetros, alcohol y gel antibacterial superior al 70% de concentración”.</p> <p>2. Sustitúyase el numeral 7 por el siguiente:</p> <p>(...)</p> <p>“21.- Toallas sanitarias, tampones, copas menstruales y pañales desechables populares, conforme la definición que se establezca en el Reglamento a esta Ley”.</p>	<p>Art. 55.- Transferencias e importaciones con tarifa cero. - Tendrán tarifa cero las transferencias e importaciones de los siguientes bienes:</p> <p>(...)</p> <p>6.1 Glucómetros, lancetas, tiras reactivas para medición de glucosa, bombas de insulina, marcapasos, <b><u>mascarillas, oxímetros, alcohol y gel antibacterial superior al 70% de concentración.</u></b></p> <p>(...)</p> <p>21. <b><u>Toallas sanitarias, tampones, copas menstruales y pañales desechables populares,</u></b> conforme la definición que se establezca en el Reglamento a esta Ley.</p> <p>(énfasis añadido conforme lo indicado por el Legitimado Activo)</p>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 2.2. Ahora bien, conforme lo ha señalado el Legitimado Activo en su demanda la norma impugnada vulneraría el principio de igualdad y no discriminación porque trata a los importadores y fabricantes nacionales como si estuviesen en la misma situación, lo que, en palabras del Legitimado Activo, genera una desigualdad manifiesta de condiciones entre éstos, pues no considera que el productor local en toda su cadena productiva tiene que pagar IVA y, a pesar de ello, la ley le otorga el mismo tratamiento impositivo que al importador, quién puede importar el producto final de manera directa sin pagar ningún valor por concepto de IVA; lo que implicaría según el accionante que los importadores y fabricantes locales no se encuentren materialmente en las mismas condiciones desde el punto de vista tributario, puesto que, mientras el importador adquiere el producto final con tarifa cero de IVA y lo comercializa directamente en el mercado, el fabricante nacional debe vender su producto final tarifa cero de IVA, pero durante toda su cadena productiva, sí tuvo que pagar IVA.
- 2.3. Al respecto, corresponde hacer ciertas precisiones. Conforme lo señala el artículo 52 de la Ley de Régimen Tributario Interno, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), grava al valor de la transferencia de dominio o a la importación de bienes muebles de naturaleza corporal, en todas sus etapas de comercialización y al valor de los servicios prestados.
- 2.4. En este orden de ideas, conforme lo establecen los artículos 58 y 59 de la Ley de Régimen Tributario Interno, para las transacciones locales la base imponible del IVA corresponde al precio de venta de los bienes o el valor de la prestación del servicio, incluido otros impuestos, tasas y otros gastos relacionados, menos descuentos y/o devoluciones; y, en el caso de las importaciones, la base imponible del IVA corresponde a la suma del valor CIF (Costo, seguro y flete<sup>1</sup>) más los impuestos, aranceles, tasas, derechos y recargos incluidos en la declaración de importación.
- 2.5. En tal sentido, corresponde mencionar que conforme lo ha señalado nuestra jurisprudencia, el derecho a la igualdad y no discriminación es una norma *ius cogens*. Diversos tratados internacionales y jurisprudencia de la misma categoría han desarrollado este principio para evitar prácticas discriminatorias y asegurar la igualdad ante ley<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 de la Ley para el Desarrollo Económico, el flete está excluido de la base imponible de los derechos arancelarios de mercancías importadas.

<sup>2</sup> Sentencia de la Corte Constitucional No. 28-15-IN/21.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 2.6. En el numeral 4 del artículo 66 de la Constitución, se reconoce y garantiza a todas las personas, sin discriminación alguna, el derecho a la igualdad formal y material. Desde su dimensión formal, la igualdad implica la presunción de que todos los sujetos que se encuentran en la misma situación recibirán un trato idéntico. Desde su dimensión material, significa que los sujetos que se encuentran en condiciones diferentes, requieren un trato diferenciado para equiparar el goce y ejercicio de sus derechos. Lo que se pretende es evitar situaciones de discriminación de facto, por lo que los Estados están obligados a tomar “medidas positivas” o acciones afirmativas para revertir estas situaciones discriminatorias<sup>3</sup>.
- 2.7. Ahora bien, sobre la base del principio de igualdad, el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución, contempla que el derecho a la igualdad abarca una protección de actos arbitrarios<sup>4</sup>, entre ellos prácticas discriminatorias que atenten contra la dignidad del ser humano, a saber:

*“[n]adie 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”.*

- 2.8. Es así que el principio de igualdad ha sido considerado doctrinariamente como una de las bases fundamentales de toda sociedad bien organizada y del Estado constitucional; este principio impone al Estado el deber de tratar a los individuos de tal modo que las cargas y las ventajas sociales se distribuyan equitativamente entre ellos. Así lo ha expresado también la misma Corte Constitucional:

*“El derecho de igualdad constituye uno de los pilares de toda sociedad organizada y de todo Estado constitucional, el cual presupone que las cargas y las ventajas sociales se distribuyan equitativamente entre los individuos que la conforman.*

*La jurisprudencia constitucional ha señalado que para el análisis de una actuación contraria al derecho de igualdad deben ser puestos a consideración del juzgador casos análogos que le permitan realizar las debidas comparaciones*

---

<sup>3</sup> Ídem.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 184-18-SEP-CC de 29 de mayo del 2018 (caso N°. 1692-12- EP), pág. 74.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*respecto de situaciones supuestamente desiguales o discriminatorias, entre sujetos, para tal efecto, el Accionante deberá aportar el recurso probatorio pertinente.*

*No obstante lo anterior, esta Sala advierte que el Accionante se ha limitado a afirmar que la Resolución expedida por el Comité vulneró su derecho a la igualdad y a la no discriminación, por cuanto negaron su impugnación sin haber escuchado su petición mediante audiencia, tal como sí lo habría realizado en otros casos, sin embargo, el accionante no presentó justificación alguna respecto de la existencia de aquellos casos análogos de impugnación, en los cuales, el comité haya convocado a audiencia.*

*En virtud de lo anterior, esta Sala no cuenta con elementos de convicción necesarios para admitir la pretensión [...], y reitera que de la revisión integra del proceso de primera instancia, así como del proceso constitucional, no constan casos que guarden similitud fáctica con el acto impugnado, y en los cuales el Comité haya actuado de manera diferenciada, esto es convocando a audiencia pública.*

*Bajo ese contexto, la ausencia de elementos que permitan a este Tribunal realizar una labor interpretativa de casos análogos, hace imposible establecer diferencias y/o semejanzas en el tratamiento de otros sujetos en relación a los cuales el Accionante se siente discriminado”<sup>5</sup>.*

- 2.9. Al respecto, cabe mencionar que el Legitimado Activo es una compañía cuyo giro del negocio consiste en la fabricación, comercialización, distribución, representación, importación, exportación de productos absorbentes de todo tipo, tamaño y diseño, ya sea para uso personal como pañales desechables para bebé y adultos, toallas sanitarias femeninas, protectores diarios, tampones sanitarios, paños y toallas húmedas y secas para uso de bebé y adultos, papel higiénico, entre otros<sup>6</sup>.
- 2.10. En este marco el accionante sostiene que, la Disposición Impugnada es inconstitucional dado que ésta prevé que al importar mascarillas, toallas sanitarias o pañales desechables populares - entre otros bienes – como al comercializarlos, la tarifa de IVA es cero “0”; pero que, en el texto normativo no se considera a la cadena productiva del fabricante nacional. Lo cual implica que, si bien el fabricante nacional al vender sus productos los comercializa con tarifa cero de IVA, tiene una alta carga impositiva **dentro de su cadena productiva.**

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Resolución No. 0009-15-RA dentro de la causa No. 0009-15-RA del 28 de marzo de 2019.

<sup>6</sup> <https://appscvsconsultas.supercias.gob.ec/consultaCompanias/societario/informacionCompanias.jsf>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 2.11. No obstante, como se puede observar en la presente acción, el Legitimado Activo se ha limitado a alegar una supuesta vulneración de su derecho a la igualdad, sin presentar ni aportar con casos análogos concretos en los que se hayan presentado situaciones o actuaciones desiguales en desmedro del derecho invocado y que le permitan a la Corte valorar si el trato es, efectivamente, discriminatorio; pues la norma *per se* no está diseñada para que la cadena productiva de aquellos productos contenidos en el artículo 55 de la Ley de Régimen Tributario Interno (numerales 6.1<sup>7</sup>. y 21<sup>8</sup>) sea IVA 0%; sino para que su comercialización sea gravada con 0% de IVA en beneficio de los consumidores.
- 2.12. Lo que se puede observar es que el argumento del Legitimado Activo respecto a la norma que trata sobre las transferencias e importaciones con tarifa cero en lo concerniente a los productos comprendidos en los numerales 6.1. y 22 del artículo 55 de la Ley de Régimen Tributario Interno, apunta a trasladar el costo de la cadena productiva al consumidor, y sin que éste pueda beneficiarse de la tarifa de IVA 0%.
- 2.13. En este orden de ideas, cuanto al trato discriminatorio, la Corte ha señalado también lo siguiente:

*“La definición anterior tiene tres elementos para configurar el trato discriminatorio: (1) La comparabilidad: tiene que existir dos sujetos de derechos que están en igual o semejantes condiciones; (2) la constatación de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas ejemplificativamente en el artículo 11.2, que son categorías protegidas y que, cuando se utilizan para diferenciar, se denominan categorías sospechosas; (3) la verificación del resultado, por el trato diferenciado, y que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina. La diferencia justificada se presenta cuando se promueve derechos, y la diferencia discriminatoria cuando tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.”<sup>9</sup>.*

- 2.14. En el caso que nos ocupa, fácilmente se puede apreciar la inexistencia de los tres elementos exigidos por la Corte: (i) No existe la comparabilidad, porque el

---

<sup>7</sup> Glucómetros, lancetas, tiras reactivas para medición de glucosa, bombas de insulina, marcapasos, mascarillas, oxímetros, alcohol y gel antibacterial superior al 70% de concentración.

<sup>8</sup> Toallas sanitarias, tampones, copas menstruales y pañales desechables populares, conforme a la definición que se establezca en el Reglamento a esta Ley.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 603-12-JP/19 (acumulados) dentro de los casos No. 603-12-JP y 141-13-JP (acumulados) del 05 de noviembre de 2019.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Legitimado Activo pretende comparar dos situaciones (la cadena productiva y la importación/comercialización), y no dos sujetos de derechos; (ii) No se constata un trato diferenciado por ninguna de las categorías enunciadas en el artículo 11.2 de la Constitución de la República (categorías que tienen relación con la identidad de la persona); y, (iii) No se verifica un resultado discriminatorio porque, como ya se dijo anteriormente, no se han presentado casos análogos que demuestren tratos diferenciados y/o discriminatorios.

- 2.15. En este sentido, el principio de igualdad implica, entre otras cosas, que un derecho que le está reconocido a las personas no puede ser negado o restringido a nadie, y bajo ninguna circunstancia. En el presente caso, no se establece situación de desigualdad alguna, se trata de situaciones distintas dentro del marco de la importación y comercialización de determinados productos. **En ambos casos, sea que se trate de mascarillas, oxímetros, alcohol, gel antibacterial superior al 70% de concentración, toallas sanitarias, tampones, copas menstruales y pañales desechables populares**, éstos se importan y transfieren con IVA 0%; la variante consiste en que, a criterio del Legitimado Activo, la cadena productiva del producto nacional también debería ser IVA 0%, sin agregar argumento técnico ni jurídico que lo valide, pues se tratan de situaciones diferentes y que no están reguladas en la Disposición Impugnada. Como se puede observar, el argumento del Legitimado Activo en definitiva se presenta porque no quiere asumir un costo que antes pagaba el consumidor.
- 2.16. Adicionalmente, conforme se mencionó anteriormente, se debe considerar que en el caso de las importaciones la base imponible del IVA difiere en su configuración con la base imponible de transacciones locales; por lo que, se constata que la Disposición Impugnada no supera el test de igualdad; y, en consecuencia, no se manifiesta como discriminatoria.
- 2.17. Por lo tanto, al no configurarse la transgresión expresa al derecho a la igualdad formal, material y no discriminación, ya que estamos hablando de situaciones diferentes (importación/comercialización vs. costo de cadena productiva) sin observar el quebrantamiento del derecho a la igualdad del Legitimado Activo, esta alegación debe ser desechada por carecer de fundamento fáctico y jurídico.
- b) *Sobre la supuesta transgresión al principio de equidad tributaria contemplado en el artículo 300 de la Constitución.* –



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

2.18. En relación con la defensa de esta impugnación, es necesario hacer un breve análisis de qué se entiende por el principio de equidad tributaria a la luz de la jurisprudencia constitucional. Así, de conformidad con la sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021, la Corte estableció lo siguiente:

*“El principio de equidad en materia tributaria "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". En materia tributaria, este principio tiene como objetivo evitar que, a través de la tributación, se creen situaciones inequitativas <sup>10</sup>”.*

2.19. Esta Corte Constitucional también mencionó que el principio de equidad se encuentra relacionado con los principios de proporcionalidad y progresividad indicando que:

*“El principio de equidad, al pretender que se grave a los sujetos pasivos en función de su capacidad económica, está estrechamente ligado con el principio de progresividad -expresamente consagrado en el mismo artículo- y con la noción de proporcionalidad. El principio de progresividad consiste en que el sistema tributario grave la riqueza de los sujetos pasivos de manera proporcional a su incremento. Es una 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.*

*En suma, tanto el principio de equidad como el principio de progresividad exigen que los tributos observen la capacidad contributiva del sujeto pasivo para imponer un gravamen impositivo. Si bien el principio de capacidad contributiva no se encuentra expresamente consagrado en la Constitución, la doctrina ha considerado que "es un principio que está implícito y deriva de la combinación del principio de equidad y progresividad <sup>11</sup>”.*

2.20. Acerca de esta supuesta transgresión el Legitimado Activo arguye lo siguiente:

*“La norma impugnada contravendría el principio de equidad tributaria entre quienes expenden un mismo producto, sin considerar si son importados o*

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021, dentro de la Causa No. 65-17-IN. párr. 43.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 65-17-IN /21 de 19 de mayo de 2021, dentro de la Causa No. 65-17-IN. párr. 43.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*producidos nacionalmente. Afectando directamente a la producción nacional de los bienes descritos en la norma objeto de esta demanda de inconstitucionalidad, y pone a los productores locales en una situación de inequidad tributaria frente a quienes importan estos mismos productos”.*

- 2.21. En este contexto, corresponde mencionar que el artículo 52 de la Constitución, reconoce el derecho de las personas a disponer de bienes y servicios de óptima calidad, **a elegirlos con libertad**, así como a recibir información precisa y no engañosa sobre su contenido y características. Así, un texto normativo no puede acarrear imprecisiones o tergiversaciones que puedan dar paso a que la libertad del usuario o consumidor se vea viciada al momento de decidir sobre el producto o servicio que consuma o utilice.
- 2.22. En este sentido, acoger el argumento del Legitimado Activo como procedente, implicaría menoscabar la libertad del consumidor. La reforma (Disposición Impugnada), por el contrario, permite que productores como ellos no puedan trasladarle el costo de la cadena productiva al consumidor, de manera particular sobre bienes de primera necesidad.
- 2.23. En este contexto corresponde señalar que la inclusión de determinados productos dentro de la clasificación de bienes cuya transferencia e importación es gravada con tarifa cero, no constituye un acto vulneratorio de derechos como lo alega el Legitimado Activo; por el contrario, la Disposición Impugnada según su exposición de motivos, va en línea con el sistema tributario como instrumento fundamental de política económica que, además de proporcionar recursos al Estado, permite estimular la inversión, **el ahorro**, y el empleo, en especial en situaciones imprevisibles como lo ha sido la pandemia del COVID-19 y el efecto paralizante que ha tenido en la economía ecuatoriana. Así pues, el beneficiado con la reforma es el consumidor por que no se le traslada el IVA, como mal pretende que suceda el accionante.
- 2.24. Por ello, la reforma que propuso el Ejecutivo a través de la Ley para el Desarrollo Económico del 29 de noviembre de 2021, incorporó determinados productos que no pagarán el 12 % del IVA, entre ellos, los cuestionados por el Legitimado Activo, como lo son las mascarillas, oxímetros, alcohol, gel antibacterial superior al 70% de concentración, toallas sanitarias, tampones, copas menstruales y pañales



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

desechables populares, **importados o nacionales**; es decir que el trato es igualitario y responde los principios previstos en el artículo 300 de la Constitución<sup>12</sup>.

- 2.25. En este marco, la reforma en mención implica ahorro para el consumidor en las compras de los bienes en mención. Por ejemplo, para el caso de las mascarillas, alcohol, gel, antibacterial, implica un costo menor al ser estos transferidos con tarifa 0% de IVA; y, además, se debe considerar que a la fecha de la reforma estos implementos de bioseguridad se usaban a diario y por motivo de la pandemia COVID-19; y, por consiguiente, la reforma responde a una necesidad latente de los ecuatorianos y a una crisis sanitaria.
- 2.26. En el caso de las toallas sanitarias los precios varían por los tipos y las unidades que vienen en cada paquete o combos que suelen formar las empresas fabricantes. Existen presentaciones por las que se pagan \$ 2,85 más \$0,34 centavos por IVA, y paquetes que cuestan \$ 8,26 en los que el IVA representa \$0,99 centavos de recargo; y, para el caso de los pañales en paquetes de 100 unidades que cuestan alrededor de \$ 14 y con el IVA son \$ 1,80 más. El Ministerio de Economía y Finanzas estimó que por las reformas a este impuesto la recaudación del IVA sería menor en unos \$ 34 millones<sup>13</sup>. Por lo tanto, el costo de los bienes es inferior y el beneficio de dicha disminución es para las familias ecuatorianas.
- 2.27. Asimismo, en relación al principio constitucional de equidad tributaria, que configura la potestad legislativa para crear o suprimir tributos, se encuentra contenido entre los principios que rigen el régimen tributario en el artículo 300 de la Constitución, esta Corte en la sentencia No. 006-13-SIN-CC señaló que la equidad tributaria exige que se imponga una carga impositiva en proporción a la capacidad contributiva del contribuyente, es decir que quienes cuentan con mayores recursos económicos tributen en mayor medida de aquellos que perciben ingresos menores, esto aplicando un criterio de equidad vertical; y, en los casos en los cuales las personas tengan igual capacidad económica deberán contribuir en igual medida, es decir con un criterio de equidad horizontal.

---

<sup>12</sup> “Art. 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

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

<sup>13</sup> <https://www.eluniverso.com/noticias/economia/estos-son-los-productos-que-ya-no-pagaran-iva-segun-proyecto-de-ley-para-el-desarrollo-economico-no-todos-los-panales-tendran-tarifa-cero-nota/>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

2.28. En atención a lo anterior, se debe enfatizar que en estos tiempos los productos contemplados en los numerales 6.1. y 22 del artículo 55 de la Ley de Régimen Tributario Interno son de primera necesidad, y por tanto la reforma busca la protección del consumidor al ser éstos gravados en su transferencia o importación con tarifa de IVA 0%; en cualquier caso, la reforma apunta a abrir a la gran mayoría de ecuatorianos la posibilidad de acceder a estos bienes a un menor costo.

2.29. Por lo antes anotado, no se configura transgresión al principio de equidad tributaria, dado que la norma aplica para los productos importados y aquellos producidos nacionalmente, y la producción nacional no se ve afectada de ninguna manera, como erróneamente lo arguye el Legitimado Activo, pues la reforma apunta al ahorro del consumidor dentro de una diversidad de productos que pueden ser de distinto origen. En tal virtud, esta alegación debe ser desechada por carecer de fundamento fáctico y jurídico.

c) ***Sobre la supuesta transgresión del principio de generación de incentivos a la producción nacional de bienes y servicios, y del principio de intercambio justo de bienes, previstos en los artículos 284 numerales 1, 2 y 8 y 285 numeral 3 de la Constitución. -***

2.30. En relación con esta impugnación, el Legitimado Activo sostiene lo siguiente:

*“La norma impugnada vulneraría el principio de generación de incentivos a la producción nacional de bienes y servicios pues contrario a lo que este principio pretende, existiría un claro desincentivo para los productores de bienes nacionales, dado que esta norma favorece a quien importa un determinado bien por sobre quien lo fabrica en el Ecuador”.*

*“La disposición objetada inobservaría el principio de intercambio justo de bienes porque los fabricantes nacionales para ser rentables deberán necesariamente trasladar una parte de la carga impositiva al costo final del producto, lo que ocasionaría que su producto sea más costoso en relación con el producto extranjero”.*

2.31. Al respecto, los posibles beneficios de los que trata el artículo 55 de la Ley de Régimen Tributario Interno, no constituyen derechos para los contribuyentes, sino que, por su naturaleza, son legítimas expectativas de las cuales podrían beneficiarse en caso de que se adecúen a lo dispuesto en la normativa tributaria.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

2.32. Cabe señalar que las exenciones, reducciones o deducciones de impuestos son una facultad única del Presidente de la República de conformidad con el artículo 301 de la Constitución que indica que:

*“Art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. (...)”*

2.33. Adicionalmente, en virtud del principio de libertad de configuración legislativa, siempre que se respete el marco de los derechos constitucionales, lo cual ha quedado demostrado en el presente memorial, el legislador goza de discrecionalidad para determinar los contenidos de la producción legislativa en los aspectos sustantivos y adjetivos de las materias que competen a aquel. El principio en mención tiene su fundamento en que la Constitución no contiene regulaciones concretas y determinadas sobre todas las materias y, por tanto, el legislador está facultado para configurar el contenido de las normas jurídicas, para lo cual goza de libertad de escoger, a su discrecionalidad, las medidas y técnicas para confeccionar la ley tanto en su forma como en su contenido y propósitos<sup>14</sup>.

2.34. En ese orden de ideas, resulta pertinente señalar que la esfera de la legalidad es amplia, por lo que las y los legisladores tienen inclusive facultades discrecionales, mas no ilimitadas, en los aspectos en los cuales no existe expresamente una orden o prohibición por parte de la Constitución, sino que en su lugar le permite establecer reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos legales.

2.35. En este marco, el establecimiento de tarifa 0% de IVA para la transferencia e importación de mascarillas, oxímetros, alcohol, gel antibacterial superior al 70% de concentración, toallas sanitarias, tampones, copas menstruales y pañales desechables populares, **importados o nacionales**; no vulnera derechos constitucionales, lo que el Legitimado Activo en realidad intenta proponer, es el mantenimiento de este beneficio en su cadena productiva y asumir cero costo dentro de la misma, lo cual no responde a la naturaleza de la norma. Más aún, cuando el Legitimado Activo, conforme se desprende de su objeto social, también se dedica a la importación de estos productos; y, por tanto, gozaría de la exención prevista en la Disposición Impugnada, como cualquier otro contribuyente.

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 40-18-IN/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 59.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### III PETICIÓN

De la argumentación expuesta, en el marco de las disposiciones aquí analizadas, queda demostrada la inexistencia de violación a norma constitucional alguna, por lo que se solicita a su Autoridad deseche la demanda de inconstitucionalidad, ratificando así la constitucionalidad por el fondo del articulado impugnado. Asimismo, respetuosamente manifestamos que la inconstitucionalidad normativa debe ser aplicada como último recurso en estricto apego al principio *in dubio pro legislatore*, y a lo ordenado en los números 2, 3 y 6 del artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### IV AUTORIZACIONES Y NOTIFICACIONES

Autorizo a los abogados Isabel Noboa Nowak, Carla Guerra Barreiro, Yolanda Salgado Guerrón, María Mercedes Idrovo, Paulette Ocampo Vélez, y Joaquín Ponce Díaz, asesores de esta Secretaría General Jurídica, para que intervengan y suscriban cuanto escrito fuere necesario.

Notificaciones que me correspondan, las seguiré recibiendo en la casilla constitucional No. 001 y en las siguientes direcciones electrónicas: [nsj@presidencia.gob.ec](mailto:nsj@presidencia.gob.ec) y [sgj@presidencia.gob.ec](mailto:sgj@presidencia.gob.ec)

Fabián Pozo Neira  
**SECRETARIO GENERAL JURÍDICO**  
**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**