



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**DOCTORA XIMENA ALEJANDRA CÁRDENAS REYES, JUEZA SUSTANCIADORA DENTRO DE LA CAUSA 1-23-UE, DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**GUILLERMO ALBERTO SANTIAGO LASSO MENDOZA**, Presidente Constitucional de la República del Ecuador, comparezco ante usted y en relación al control previo de Constitucionalidad dentro de la causa No. 1-23-UE, presento el informe con el cual se justifica las razones de la urgencia económica del Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar, presentado a la Corte Constitucional el 17 de mayo del 2023, y observando el contenido del numeral 1 del auto de sustanciación del 25 de mayo del 2023, lo hago en los siguientes términos:

### I ANTECEDENTES

1. El 17 de mayo de 2023, mediante el Decreto Ejecutivo No.741<sup>1</sup>, el presidente de la República disolvió la Asamblea Nacional del Ecuador por grave crisis política y conmoción interna, con fundamento en el artículo 148 de la Constitución de la República que a la letra ordena:

*Art. 148.- “La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiere arrogado funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato. En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos. 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. (...)”<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> [https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios\\_externos.jsf](https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf)

<sup>2</sup> Ver artículo 148 de la Constitución de la República.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

2. Como está dispuesto en el cuarto inciso del artículo 148 de la Constitución de la República que ordena:

*“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.”.*

3. Como está dispuesto en el cuarto inciso del artículo 148 de la Constitución de la República que ordena: El 17 de mayo del 2023, con oficio No. T.454-SGJ-23-0129, remití al doctor Alí Lozada Prado, Presidente de la Corte Constitucional del Ecuador, el “DECRETO LEY ORGÁNICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMÍA FAMILIAR”, *“con calificación urgente en materia económica para su dictamen favorable.”*, por control previo de constitucionalidad.

4. El 25 de mayo del 2023, con notificación a las 15:20 horas, vía correo electrónico, se recibió el auto de sustanciación de avoco de conocimiento del caso No. 1-23-UE “Urgencia Económica, sobre el “Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar”.

5. A decir del auto de sustanciación, “Con el objetivo de tratar la urgencia económica del mencionado Decreto, se DISPONE:

1. Solicitar al presidente de la República que, en el término de tres días, contados a partir de la recepción de esta providencia, remita a la Corte Constitucional un informe en el que justifique las razones de la urgencia económica de este Decreto Ley Orgánica.”

6. El 11 de mayo de 2023, con oficio No. 452-SGJ-23-0122 fue remitido a la Asamblea Nacional, a través de su entonces presidente doctor Virgilio Saquicela Espinoza, de acuerdo con la atribución que le confiere al Presidente de la República el artículo 40 de la Constitución de la República, “[e]l proyecto de **LEY ORGÁNICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMÍA FAMILIAR**, con calificación urgente en materia económica, para su conocimiento, debate, discusión y aprobación.”.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

7. Conjuntamente con el proyecto de LEY ORGÁNICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMÍA FAMILIAR, se envió el “[r]espectivo dictamen previo, favorable y vinculante emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, conforme lo dispuesto en el numeral 15 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación de las Finanzas Públicas.”

### II

#### ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

8. En el constitucionalismo ecuatoriano, es la Constitución de 1946<sup>3</sup> la que inaugura la facultad presidencial de emitir decretos leyes de emergencia en temas económicos, debiendo contar para ello, con el consentimiento del Consejo Nacional de Economía, organismo técnico en materia de finanzas públicas. En su expedición, no participaba el Poder Legislativo, teniendo el Ejecutivo sólo la obligación de informar al Congreso Nacional.

9. Hasta ese momento se contó con una regulación de la facultad presidencial. En la Constitución ecuatoriana de 1967<sup>4</sup>, se le suprimió al presidente de la República la facultad de emitir decretos leyes económicos urgentes, así como en el texto constitucional de 1978-1979 en su versión original. Siendo recién en las reformas constitucionales del año 1983<sup>5</sup> en las que se restablece la facultad del presidente de la República de proponer decretos leyes ante el Congreso Nacional.

10. Por su parte, la Constitución de 1998<sup>6</sup>, consagra definitivamente la facultad del presidente de la República para enviar proyectos de ley en materia económica urgente. El Congreso Nacional contaba con el plazo de treinta días para su tramitación y que, en caso de no hacerlo, el presidente de la República podría promulgarlos como decreto ley. Con este antecedente llegamos a la Constitución de 2008<sup>7</sup>, la cual en sus artículos 135 y 140, determina por un lado, que es competencia exclusiva del presidente de la República el enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley que tengan que ver con la creación,

---

<sup>3</sup>Ver Constitución de la República de 1946.

<sup>4</sup> Ver Constitución de la República de 1967.

<sup>5</sup> Ver Constitución de la República de 1983.

<sup>6</sup> Ver Constitución de la República de 1998.

<sup>7</sup> Ver Constitución de la República de 2008.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

modificación o supresión de impuestos; y, por otro, recogía el trámite de los proyectos calificados de urgentes en temas económicos.

**11.** En este sentido, la incorporación a la Constitución de la República de la facultad presidencial de remitir al Órgano Legislativo proyectos urgentes en temas económicos, responde a la preocupación que ha tenido el constituyente, en los distintos procesos constituyentes, de hacer más expedito el trámite documental que permite el manejo de la economía nacional en contextos de crisis económica. Así, la existencia de un procedimiento ágil en la Legislatura, permite al presidente de la República, en su condición de jefe de Gobierno, implementar la política económica, contando para ello con el concurso del debate parlamentario, con el fin de dar una rápida respuesta que permita superar, en la medida de lo posible, las crisis económicas en las que se vea envuelta la República; más todavía cuando estas devienen de contextos de dificultades a nivel mundial.

**12.** De ahí, la urgencia marcada por la existencia de un plazo perentorio para que se pronuncie el Órgano Legislativo, es señal clara de que los temas económicos que se articulan con necesidades inmediatas de la población, ha sido una constante preocupación en nuestra historia constitucional; y, por tanto la inmediatez con la que deben ser tomadas las medidas de política económica sustantiva, con el fin de garantizar derechos, obligación sine qua non que tiene el Estado. Por ello es que, de no existir el pronunciamiento del Órgano Legislativo en el plazo de treinta días, el presidente de la República, podrá expedir la iniciativa como decreto ley.

**13.** No obstante, volviendo sobre el Texto constitucional del 2008, tenemos que el artículo 140 al regular el trámite de los proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica, prescribe que deben coincidir tres elementos: **1)** que sea de iniciativa presidencial; **2)** que se refiera a materia económica; **3)** que sea calificado de urgente por parte del presidente de la República. De ahí que la importancia de la materia económica, esta queda justificada en tanto actúa como un punto de encuentro del régimen de desarrollo que, como lo define la Constitución en el artículo 275, es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que tienen como objetivo la realización del buen vivir.

**14.** Por otra parte, el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa se refiere a la calificación de los proyectos de ley en general y de aquellos calificados como de urgencia en materia económica. Respecto de estos últimos, requiere que se refieran a



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*“aspectos sustantivos de la política económica, cuyo trámite expedito es necesario para garantizar el equilibrio de las finanzas públicas o para enfrentar una situación económica adversa”.*

15. La política económica es una competencia, tal y como lo establece el artículo 261 numeral 5 de la Constitución de la República, exclusiva del Estado Central, en tanto que sus objetivos son definidos en el artículo 284 del mismo Texto constitucional, incluyendo entre ellos los siguientes:

*“Art. 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos*

*2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional.*

*(...)*

*6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales.*

*7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo.*

*8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes.”*

16. Por esto, puede afirmarse que, por un lado, un aspecto sustantivo de la política económica es la estabilidad económica y la eficiencia en los mercados, y, por otro, la capacidad de consumo de las familias ecuatorianas, toda vez que a partir de ello se reactiva la economía en su conjunto, por ello es que tanto la estabilidad económica como la capacidad de consumo del ciudadano, suponen temas cruciales en el ámbito del modelo de desarrollo, en donde interactúan la sociedad, el Estado y el mercado.

17. Así, se debe tener presente que si bien en la Constitución de la República no consta desarrollado el criterio de qué se entiende por urgencia. En la expedición de un proyecto de ley en materia económico urgente, la doctrina la urgencia ha sido definida en conexión con el concepto de necesidad, en el sentido de la premura que se le debe dar a un determinado proyecto de ley que, por situaciones por fuera de la normalidad, se requiere de un trámite más expedito del que supone el procedimiento ordinario.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

18. En este sentido, la Ley Orgánica de la Función Legislativa, como ha sido dicho en párrafos precedentes, entiende a los proyectos de ley en materia económica urgente ligados a aspectos sustantivos de la política económica cuya prioridad de trámite se da en la medida de proteger el equilibrio de las finanzas públicas, o ante una situación económica adversa.

### A. Justificación de la urgencia económica

19. El año 2020, enfrentó a la sociedad en un contexto global a una denominada PANDEMIA DE LA COVID 19, lo que significó un retroceso cuando no, un “frenazo”, al desarrollo de la economía mundial.

20. El Ecuador no fue la excepción y el ya venido a menos desarrollo económico y productivo, debió asumir, superar y en ocasiones no superar, las condiciones de seguridad en salud que suponía enfrentar una condición de la naturaleza de la PANDEMIA DE LA COVID 19, y sus efectos propios y los colaterales.

21. En el caso de las empresas que lograron sobrepasar los efectos de la pandemia, una de las estrategias constituyó el recorte de la inversión, con la consiguiente reducción “*de los niveles de capital*”; y por supuesto con el efecto de casi detener el crecimiento económico del país.<sup>8</sup> Tan es así, que según los indicadores económicos del año 2022, “las cifras del capital productivo –se ubican- un 20% por debajo de los niveles anteriores a la pandemia.”<sup>9</sup>

22. De aquí que, por lógica y responsabilidad gubernamental, es indispensable desarrollar y aplicar una serie de políticas que permitan a las familias alcanzar un mayor nivel de bienestar e impulsar la inversión en el sector productivo, lo que de suyo genera fuentes de trabajo.

23. Siendo así, la urgencia económica de un Estado no solo se mide por las cifras económicas que constan en el presupuesto general, sino también por el dinero (circulante) que las familias ecuatorianas manejan día a día; la liquidez en la sociedad.

---

<sup>8</sup> Ver Informes del BID para América Latina.

<sup>9</sup> Ib.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

24. Por ello, los asuntos de urgencia económica que puede afrontar el Estado 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.

25. En cuanto a esta última opción, aunque a primera vista las reformas implicarían una disminución en los ingresos del Estado por 196,95 millones de USD, se entiende como plausible lograr que los efectos generados a partir de ella compensen esa aparente reducción presupuestaria, manteniendo el dinero de los ecuatorianos en los bolsillos de los ecuatorianos; ampliando la oportunidad de que se reactive la economía familiar, al otorgar mayor liquidez a los contribuyentes, dinamizando de esta forma la actividad productiva y económica, lo cual de hecho, genera un mayor nivel de recaudación de impuestos como el IVA.

26. Desde un enfoque pragmático, se busca aumentar el ingreso disponible de las personas. Según cifras del Banco Central del Ecuador, a finales del 2022 el consumo final de los hogares era el componente que más contribuyó al crecimiento del PIB con el 2,52%, seguido de las exportaciones con el 1,69% y el consumo final del gobierno con el 1,16%. Así, promover una reforma a la legislación actual 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, como dejo dicho.

27. Ahora bien, la prioridad o urgencia ha ido vinculada a las exigencias y responsabilidad que implica para el Estado constitucional de derechos y justicia, 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. En este sentido, los beneficios recaudatorios que trae aparejada la medida tributaria sobre las actividades relacionadas a los pronósticos deportivos, a partir de la información proporcionada por el Servicio de Rentas Internas sería de USD \$8,67 millones de dólares, de conformidad con la siguiente tabla:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

<b>Cuantificación recaudatorio anual referencial (Millones de dólares)</b>		
<b>Sobre contribuyentes dedicados a ofrecer servicios de pronóstico deportivo</b>	<b>Sobre los premios recibidos</b>	<b>Cuantificación Total</b>
4,94	3,73	<b>8,67</b>

Imagen No. 1: Cuantificación anual de pronósticos deportivos.

Elaboración: Servicio de Rentas Internas- mayo 2023.

28. Así también las rebajas en el impuesto a la renta tienen como fin el generar mayor equidad entre los contribuyentes con el objetivo de promover la redistribución, generando así efectos favorables sobre la capacidad de consumo. En este orden de ideas de la información proporcionada por el Servicio de Rentas Internas, la reforma en cuestión, representará un alivio de aproximadamente USD \$195 millones anuales para la clase media.<sup>10</sup>

29. En este sentido, el Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar persigue, por un lado, la generación de nuevos recursos a través de la creación del impuesto a la renta único a pronósticos deportivos, así como de los espectáculos públicos. Por otro lado, amparado en el principio constitucional de progresividad y equidad del sistema tributario, busca el promover la redistribución de ingresos en una lógica de complementariedad entre las finanzas familiares y la sostenibilidad fiscal, como ha sido demostrado a través de las cifras expuestas en el párrafo precedente.

30. No se debe perder de vista que la realización de rebajas del impuesto a la renta para gastos personales de aquellas personas que tengan cargas familiares, persigue impulsar la economía ecuatoriana en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo.

31. Por otra parte, la situación económica adversa, así como la protección del equilibrio de las finanzas públicas, temas propios de aspectos sustantivos de la política económica, se han visto agravados por la grave crisis política y conmoción interna que

---

<sup>10</sup> <https://www.primicias.ec/noticias/economia/reforma-tributaria-impuesto-renta-pronosticos-deportivos/>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

supuso el intento de destitución, por fuera del marco constitucional, del presidente de la República por parte de la Asamblea Nacional.

32. El presidente de la República, facultado por el artículo 148 de la Constitución de la República, firmó del Decreto Ejecutivo No. 741 que disolvió la Asamblea Nacional. Esta decisión fue ratificada unánimemente por esta Corte Constitucional al negar por improcedentes, las demandas de inconstitucionalidad presentadas en contra de este Decreto.<sup>1112</sup>

33. La inestabilidad política afectó, como es previsible, a la economía y consecuentemente aumentó el riesgo país a 1.832.<sup>13</sup> Así, una medida acertada en términos económicos, es la contemplada en el Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar, 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 aproximada de USD \$8,67 millones de dólares anuales<sup>14</sup>, que servirán para financiar el costo de derechos esenciales de la población.

34. Por otra parte, una medida efectiva para contribuir a superar la condición económica adversa que se enfrentó a nivel mundial a partir del 2020, es la propuesta del establecimiento de rebajas en el impuesto a la renta a partir de las cargas familiares que tenga el contribuyente. La finalidad de esta medida, entonces, persigue mejorar el bienestar de las familias ecuatorianas, lo cual, dicho sea de paso, guarda conformidad con otras medidas económicas llevadas a cabo por parte del Gobierno Nacional como, por ejemplo, el aumento de USD \$25 dólares al Salario básico unificado en los años 2021 y 2022, salario básico de USD \$450 dólares, que es uno de los más altos de la región.

35. El que las personas dispongan de mayores recursos económicos para el consumo representa una importante medida que permite reactivar la economía. Muestra de ello son las cifras que evidencian cómo el aumento del Salario básico impactó favorablemente a la economía ecuatoriana, beneficiando a aproximadamente a 628.085 trabajadores

---

<sup>11</sup> Ver Estudios del BID para América Latina, en el contexto de la post pandemia.

<sup>12</sup> Ver Casos 39-23-IN, 40-23-IN, 41-23-IN, 42-23-IN, 43-23-IN, 44-23-IN, Corte Constitucional.

<sup>13</sup><https://www.expreso.ec/actualidad/economia/riesgo-pais-ecuador-llego-1-832-puntos-anuncio-muerte-cruzada-160797.html>

<sup>14</sup><https://www.expreso.ec/actualidad/economia/impuesto-pronosticos-deportivos-millonaria-apuesta-gobierno-161293.html>



**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

afiliados de la Seguridad Social, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos <sup>15</sup>. En este mismo sentido, la proyección en el aumento del consumo que supone la rebaja en el impuesto a la renta, a partir de las cargas familiares, supondrán un importante impulso económico al sector productivo, vía aumento del consumo, tal como se refleja en la siguiente imagen:

<b>Tema Propuesto</b>	<b>Impacto anual (Millones USD)</b>
<b>Impuesto a la Renta de Personas Naturales</b>	<b>-196,95</b>

Imagen No. 2: Impacto recaudatorio del impuesto a la renta de personas naturales  
Elaboración: Servicio de Rentas Internas- mayo 2023.

36. Se debe tener presente que, por motivo de la pandemia de la COVID-19, se vio afectada la recaudación de los ingresos tributarios en el año 2020. Posterior a este año, la recaudación tributaria creció, muestra de ello es lo ocurrido en los últimos dos años (2021-2022), conforme se refleja en la imagen a continuación:



Imagen No. 3: Recaudación Total 2018-2022.  
Elaboración: Servicio de Rentas Internas.

<sup>15</sup> Tomado de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/sistema-estadisticas-laborales-empresariales/>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

37. En este sentido, se puede observar de la imagen No. 3 que la recaudación tributaria en el año 2021 aumentó un 12.9% y en el año 2022 aumentó un 22.8%. Por su parte, la recaudación de renta de personas naturales (retenciones y declaraciones), se incrementó significativamente en comparación al año 2021, que aumentó un 32,2% en 2022 debido no solo a la reforma legal de 2021 indicada, sino también a la recuperación económica, conforme se proyecta en la imagen a continuación:



Imagen No. 4: Recaudación de renta personas naturales.  
Elaboración: Servicio de Rentas Internas.

38. Ahora bien, una lectura igual de importante en relación a la data aportada, es que los niveles de crecimiento que se deja evidenciado, logrados gracias a la política económica implantada por este Gobierno, deben ser mantenidos, porque ello solo significa mayor bienestar para las familias ecuatorianas. La necesidad de sostener el crecimiento sin embargo no puede someterse a tiempos dilatados porque ello implicaría perder lo conseguido, de allí la urgencia de reforzar las medidas de tipo económico, y volverlas más fuertes y sostenidas en el tiempo.

39. Bajo el principio de progresividad tributaria, la contribución viable debe aumentar a medida que se incrementa la riqueza o el ingreso del sujeto pasivo (contribuyente) de esta manera, a partir del principio de progresividad tributaria la Corte Constitucional ha sido enfática en determinar que el nivel de afectación tributaria deberá ir acorde con los niveles de las posibilidades económicas de cada individuo, tal y como lo estableció en su Dictamen No. 2-23-OP/23 que se cita a continuación:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*68. Es por esto que los principios de capacidad contributiva y de progresividad, juegan un papel importante con relación a esta dinámica que vincula el cumplimiento de las obligaciones tributarias con el sostenimiento del gasto público para la protección de derechos y la provisión de servicios. En efecto, el principio de capacidad contributiva se enfoca en determinar si la persona llamada a contribuir tiene manifestaciones de riqueza (a través de la renta, consumo, etc.) que le sitúen en capacidad de aportar al gasto público; mientras que el principio de progresividad está inspirado en una concepción de justicia distributiva, en lugar de en una noción de justicia conmutativa; por consiguiente, mandará que el nivel de afectación tributaria vaya acorde con el nivel de posibilidades económicas de cada individuo; y que los servicios y derechos que se financien con lo recaudado se distribuyan conforme a las necesidades de los ciudadanos.<sup>16</sup>*

40. Por tanto, este Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar, implica progresividad acorde a la realidad nacional y equidad tributaria en beneficio de las familias ecuatorianas. Es importante recalcar que el presente Decreto Ley concede efecto retroactivo invocando el “in dubio pro contribuyente” conforme lo dispuesto en la primera Disposición General del Decreto Ley, que establece:

*“PRIMERA.- Por única vez, las disposiciones de este decreto ley de urgencia económica relativas a la rebaja del impuesto a la renta por gastos personales y la tabla de impuesto a la renta de personas naturales serán aplicables para la liquidación del Impuesto a la Renta del ejercicio fiscal 2023, toda vez que no generan un perjuicio para los contribuyentes.”<sup>17</sup>*

41. Así mismo, el presente Decreto Ley incorpora un nuevo régimen fiscal para Régimen Simplificado para Emprendedores y Negocios Populares (RIMPE), para que los negocios populares con ventas anuales hasta USD \$2.500 no paguen impuesto. Así también, se excluyen del RIMPE a los artesanos y a quienes producen o importan bienes y/o prestan servicios gravados con el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE); y, se incluye en el RIMPE como negocios populares a los taxistas eliminando su obligatoriedad de facturar electrónicamente.

---

<sup>16</sup> Ver Dictamen No. 2-23-OP/23, Corte Constitucional, párr 68.

<sup>17</sup> Ver Causa No. 1-23-UE, Corte Constitucional.



**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

42. Por tanto, 340.000 negocios que antes contribuían con USD \$60 por concepto de RIMPE, ya no continuarán pagando siempre y cuando vendan menos de USD \$2.500 anuales; No obstante, aproximadamente 150.000 negocios populares que antes pagaban USD 60, pagarían con la presente reforma un impuesto máximo USD \$35 anuales. Asimismo, alrededor de 500.000 artesanos podrán volver a acogerse a los beneficios establecidos en la Ley de Artesanos. Consecuentemente, sobre la base de en la reforma planteada al RIMPE, el impacto recaudatorio estimado se cuantificaría en un incremento de la recaudación de USD \$102,62 millones de dólares<sup>18</sup>, en beneficio de los ecuatorianos. A continuación, la tabla propuesta del RIMPE:

<b>NUEVA TABLA</b>		
<b>Ingresos anuales</b>		<b>Pago anual</b>
<b>Límite inferior</b>	<b>Límite superior</b>	
<b>0.00</b>	<b>2.500</b>	<b>\$0</b>
<b>2.500,01</b>	<b>5.000</b>	<b>\$5</b>
<b>5.000,01</b>	<b>10.000</b>	<b>\$15</b>
<b>10.000,01</b>	<b>15.000</b>	<b>\$35</b>
<b>15.000,01</b>	<b>20.000</b>	<b>\$60</b>

Imagen No.5: Nueva Tabla de ingresos anuales para el RIMPE.

Elaboración: Servicio de Rentas Internas.

43. En cuanto a la creación del impuesto a la renta único a las operadoras de pronósticos deportivos, se debe tener en cuenta que el pago se realizará por el 15% sobre su base imponible, siendo así, su declaración y pago serán mensuales. Adicionalmente, se aplicará una retención del 15% sobre el valor de los premios de los jugadores, que será realizado por la plataforma o las instituciones a través de las cuales se acredite el premio.

<sup>18</sup>Informe de Impacto Recaudatorio, Servicio de Rentas Internas.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Por otro lado, si se realiza una apuesta en una operadora no residente en Ecuador, el jugador deberá asumir un 15% de impuesto sobre el valor de su apuesta al momento de realizarla.

44. Al identificarse alrededor de 23 sitios de apuestas y pronósticos quienes lucran de los beneficios de los pronósticos de los juegos deportivos, se justifica la creación de este tributo que permitirá aumentar ingresos sobre la base del principio recaudatorio. Por otro lado, el gravar con tarifa del 12% a los espectáculos públicos va a significar un incremento de la recaudación anual de USD \$9,53 millones de dólares. Nuevos ingresos que abrirán el camino para mejorar la atención en áreas prioritarias como salud, educación y seguridad.

45. En base a todo lo expuesto, el presente Decreto Ley calificado de urgente en materia económica, a criterio del presidente de la República, 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 recae en inyectar dinero en el menor tiempo posible a las familias y con ello a la economía nacional.

### **B. De la competencia del Presidente de la República para la calificación del decreto ley de urgencia económica**

46. El 17 de mayo de 2023, mediante el Decreto Ejecutivo No.741 publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 312 del miércoles 17 de mayo del 2023, el presidente de la República disolvió la Asamblea Nacional del Ecuador por grave crisis política y conmoción interna, de conformidad con el artículo 148 de la Constitución de la República que señala:

*Art. 148.- “La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiere arrogado funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato. En un plazo máximo de siete días después de la publicación del*



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos. 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. (...)*<sup>19</sup>

47. Es decir, 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 más no la calificación de urgencia económica tal y como lo establece el artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías y Control Constitucional, que ordena lo siguiente:

*Art. 74.- Finalidad.- El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.*<sup>20</sup>

48. En este orden de ideas, el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencias de la Corte Constitucional en el artículo 3 número 4, letra h) señala que la Corte Constitucional efectuará control previo de constitucionalidad de los decretos leyes de urgencia económica cuando se ha producido la disolución de la Asamblea Nacional. De ahí que, el control constitucional abstracto modalidad previa a cargo de la Corte Constitucional, ante la ausencia de regulación de un procedimiento específico a seguir en el caso de los decretos económicos urgentes enviados por el presidente de la República, cuando se ha producido la disolución de la Asamblea Nacional, deberán ajustarse a los términos y plazos más expeditos propios de control previo de constitucionalidad.

49. A partir de lo anterior, la Constitución de la República es clara al dotar la facultad al presidente la República para que este pueda enviar proyectos de ley calificados de urgencia económica al Legislativo, estableciendo los parámetros señalados por el

---

<sup>19</sup> Ver artículo 148 de la Constitución de la República.

<sup>20</sup> Ver artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías y Control Constitucional.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

constituyente conforme lo establecido en el artículo 140 de la Constitución de la República que ordena lo siguiente:

*Art. 140.- 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.*

*El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.*

*Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.*

50. Conviene resaltar que nuestro ordenamiento jurídico dispone que el presidente de la República es quien está facultado para enviar al Legislativo las leyes calificadas de urgencia en materia económica, de este modo al encontrarse disuelta la Asamblea Nacional a través del Decreto Ejecutivo No.741 de 17 de mayo de 2023; el presidente de la República, está facultado para hacer uso pleno del mecanismo establecido en la Constitución de la República para expedir decretos-leyes de urgencia económica hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional, en ejercicio además de la rectoría de las políticas públicas en materia económica urgente.

51. Por otro lado, la Corte Constitucional en su Dictamen No. 1-23-OP/23 de 25 de enero de 2023, dispuso lo siguiente:

58. *La Corte considera además que la interpretación pretendida por la Asamblea Nacional no es adecuada puesto que tendría como consecuencia restar efectividad al mecanismo constitucional de los proyectos de ley en materia económico urgente. La inclusión en el artículo 140 de la Constitución de un*



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*procedimiento más breve para el tratamiento de este tipo de proyectos de ley tiene como objetivo dotar al presidente, como ente rector de las políticas públicas, de la capacidad de responder de forma oportuna a sucesos económicos que requieran de una atención inmediata y, por tanto, no deben estar supeditados a los tiempos previstos para el trámite legislativo ordinario. Si se interpreta el artículo 140 de la Constitución en el sentido de que este crea la potestad de la Asamblea para derogar un decreto-ley en materia económico urgente sin contar con la iniciativa del presidente de la República, el mecanismo de urgencia económica se volvería ilusorio. Esto es así pues, a pesar de 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, la misma Asamblea podría derogar la norma de forma inmediata después de su promulgación, impidiendo que el presidente pueda afrontar los sucesos imprevistos que fundamentaron la proposición del proyecto de ley en materia económico urgente en primer lugar.*<sup>21</sup> (El subrayado no es del original).

52. En efecto, la Corte Constitucional ha sido muy enfática en determinar que “(...) este tipo de proyectos de ley tiene como objetivo dotar al presidente, como ente rector de las políticas públicas, de la capacidad de responder de forma oportuna a sucesos económicos que requieran de una atención inmediata (...) Esto es así pues, a pesar de 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, (...)”. En este sentido, y cumpliendo con lo establecido en el Dictamen 1-23-OP/23 no queda duda que la facultad exclusiva para calificar los proyectos de ley urgentes en materia económica es única y exclusivamente del presidente de la República.

53. Del mismo modo, la Corte Constitucional ha recalcado la facultad que el constituyente otorga al presidente de la República para ser quien es el encargado de las políticas públicas y así cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo.

*59. La finalidad sustancial que fundamenta la iniciativa privativa del presidente en materia de impuestos es que este es el encargado de la rectoría de las*

---

<sup>21</sup> Ver Dictamen No. 1-23-OP/23, párr. 58



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

políticas públicas, lo que incluye a la política fiscal. Su inclusión responde también al cumplimiento de los artículos 285 y 286 de la Constitución que imponen la obligación de desarrollar la política fiscal y las finanzas públicas de manera sostenible, responsable y transparente para poder alcanzar el financiamiento de servicios, la redistribución de ingresos y, en definitiva, la realización de los derechos. Interpretar el artículo 140 de la Constitución en el sentido pretendido por la Asamblea Nacional afectaría los valores que ha pretendido salvaguardar la Constitución, pues permitiría que se emitan normas que creen, modifiquen o supriman impuestos sin que hayan contado con la iniciativa de la función encargada de la rectoría de las políticas públicas en materia fiscal.<sup>22</sup> (El subrayado no es del original).

54. Por lo citado, no cabe que ningún otro poder del Estado pueda o deba analizar la calificación de la urgencia económica, al ser esta, una facultad exclusiva del presidente de la República, conferida por la norma suprema y refrendada en el mismo sentido por la Corte Constitucional.

55. Es por ello que la generación de nuevos recursos a través de la creación del impuesto único a la renta a pronósticos deportivos y a los espectáculos públicos prevé promover la redistribución de ingresos en una lógica de complementariedad entre las finanzas familiares y la sostenibilidad fiscal, la realización de rebajas del impuesto a la renta para gastos personales de aquellas personas que tengan cargas familiares, con lo cual, se persigue impulsar la economía en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo.

### III PETICIÓN

Con los fundamentos de derecho expuestos en este informe solicito a usted la emisión del Dictamen favorable del Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar, al amparo de lo ordenado en el artículo 148 de la Constitución de la República.

---

<sup>22</sup> Ver Dictamen No. 1-23-OP/23, párr. 59



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

### **IV**

#### **AUTORIZACIONES Y NOTIFICACIONES**

Podrán intervenir en este proceso, en mi representación los abogados Juan Pablo Ortiz Mena, secretario general jurídico de la Presidencia de la República, Jorge Benavides Ordóñez, subsecretario general jurídico de la Presidencia de la República y Yolanda Salgado Guerrón, asesora de la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República. Cualquiera de los nombrados cuenta con autorización mía para presentar escritos o actuar en audiencias sin que requieran de ratificación posterior.

Notificaciones que me correspondan, las seguiré recibiendo en las siguientes direcciones electrónicas: [nsj@presidencia.gob.ec](mailto:nsj@presidencia.gob.ec) y [sgj@presidencia.gob.ec](mailto:sgj@presidencia.gob.ec) y en la casilla constitucional 001.

Guillermo Lasso Mendoza

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**