14-24-IN

CÁMARA DE COMERCIO DE GUAYAQUIL

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-

> ***"Una cosa no es justa por el hecho de ser ley. Debe ser ley porque es justa"***
> *Montesquieu*
>
> Señores jueces, en esta acción denunciamos la inconstitucionalidad de la "Ley para Enfrentar el Conflicto Armado Interno" porque contraviene los requisitos establecidos en la Constitución de la República para la creación y modificación de impuestos.
>
> De este modo, buscamos que la Corte haga prevalecer los principios democráticos que rigen los procesos de formación de las leyes tributarias, así como el derecho a la seguridad jurídica, para evitar que una ley injusta abra la puerta a muchas otras injusticias.

La **CÁMARA DE COMERCIO DE GUAYAQUIL,** organización de carácter gremial, con Registro Único de Contribuyentes No. 0990971986001, domiciliada en la ciudad de Guayaquil (Avenida Francisco de Orellana y Luis Orrantia, Edif. Las Cámaras, Torre A, Segundo Piso), comparece, en la persona de su presidente y representante legal, Miguel Ángel González Guzmán, para proponer la siguiente **acción de inconstitucionalidad.**

I
Denominación de las disposiciones jurídicas objeto de la acción de inconstitucionalidad y especificación de su contenido y alcance

1. La Ley cuya inconstitucionalidad formal y sustancial se denuncia es la "Ley Orgánica para Enfrentar el Conflicto Armado Interno, la Crisis Social y Económica" urgente en materia económica ("Ley tributaria", "Ley tributaria impugnada", "Ley impugnada" o "Ley de Conflicto Armado Interno"). Esta Ley fue publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 516 del 12 de marzo de 2024.

2. La inconstitucionalidad por razones de forma corresponde a los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, las disposiciones reformatorias primera, segunda, tercera y disposición general única [Anexo I].

3. Asimismo, se denuncia la inconstitucionalidad por razones de fondo de los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, la Disposición Reformatoria primera, numeral segundo [Anexo II].

II
Denominación del órgano emisor de la Ley impugnada

4. El órgano emisor de la ley objeto de esta demanda de inconstitucionalidad es la Asamblea Nacional del Ecuador, representada por su Presidente, ingeniero Henry Kronfle Kozhaya; y, el Presidente de la República del Ecuador, Ing. Daniel Noboa Azín en calidad de colegislador.

III
Argumentos que fundamentan la demanda de inconstitucionalidad

2.1. Inconstitucionalidad por razones de forma

i. *El proceso de formación de la Ley tributaria no contó con la iniciativa legislativa del Presidente de la República, incumpliendo el requisito del Art. 135 de la CRE*

5. El Art. 135 de la Constitución de la República del Ecuador ("CRE" o "Constitución") dispone que "[s]*ólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país*".

6. En sentencia No. 1-23-OP/23[1] la Corte Constitucional ("Corte" o "Corte Constitucional") determinó que la iniciativa privativa del Presidente en materia tributaria, es una regla de trámite legislativo cuyo incumplimiento origina un vicio formal en el proyecto de ley y produce alteraciones en la facultad recaudatoria que radica principalmente en el ente rector de las finanzas públicas.

7. Bajo esa línea argumentativa, la Corte ha acentuado que *"solamente podrá activarse un procedimiento legislativo que persiga la creación, modificación, exoneración y supresión o extinción de impuestos, por medio de la iniciativa del presidente de la República. Caso contrario, el proyecto de ley tendría un vicio que afecta su constitucionalidad*"[2].

8. De manera aún más categórica, la Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos ha estimado que "*la Asamblea Nacional no puede plantear proyectos de ley que modifiquen los elementos esenciales de un impuesto*"[3].

9. En el caso que nos ocupa, el trámite de formación de la Ley impugnada inició con la presentación de un proyecto económico urgente de reforma tributaria por parte del Presidente de la República ("Presidente"), cuyo principal objeto era reformar la tarifa

---

1 Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. No. 1-23-OP/23 de fecha 25 de enero de 2023.
2 Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 2-21-OP/21 de 23 de junio de 2021, párr. 25.
3 *Ibíd.* En cooncordancia con sentencias No. 0001-19-OP, -21-OP/21, entre otras.

del Impuesto al Valor Agregado ("IVA") con fines recaudatorios específicos, así como con un sustento técnico orientado a justificar únicamente dicho incremento[4].

10. No obstante lo anterior, la Asamblea Nacional durante el proceso deliberativo transformó drásticamente el proyecto remitido por el Presidente, para crear una serie de nuevos impuestos (contribuciones temporales a las sociedades y a otras entidades del sector financiero) y para modificar algunos otros impuestos (Salida de Divisas, IVA en materiales de construcción); ninguno de los cuales fue iniciativa del Ejecutivo en el proyecto de ley que dio origen al proceso legislativo.

11. Si bien durante el trámite de formación de las leyes, por regla general, se permite que la Asamblea modifique los proyectos sometidos a su consideración, es imperativo resaltar que dicha regla no funciona de la misma manera en los proyectos de índole tributaria, pues el Constituyente se preocupó por darles un tratamiento especial y distinto.

12. Esto es así, porque la materia impositiva es altamente sensible, técnica, y limitativa para los derechos y garantías individuales, y su regulación es competencia exclusiva del Presidente de la República como ente rector de la política fiscal. Por ello, la Constitución redujo considerablemente el ámbito de acción de la Asamblea Nacional en materia de regulación de impuestos, a efectos de que sea el Presidente quien de manera privativa proponga la creación, modificación y/o eliminación impuestos, con el debido sustento técnico que respalde las propuestas tributarias planteadas.

13. Lo antes dicho tiene otro sustento constitucional, y es que, en palabras de la propia Corte Constitucional "*el núcleo esencial de la actividad asamblearia .... es valorativa (ético-política) y no técnica, ya que el principio que la informa es el de representación democrática (propio del parlamento) y no el de sujeción burocrática-tecnocrática (propio de la administración)*"[5]. De ahí que en determinadas materias altamente técnicas como la tributaria, se ha delegado la competencia regulatoria exclusiva y esencialmente a la Función Ejecutiva.

14. Tan zanjado está este tema, que la Corte Constitucional en múltiples ocasiones ha declarado la inconstitucionalidad de leyes que por iniciativa de la Asamblea han suprimido impuestos[6], alterado el sujeto pasivo, establecido exoneraciones tributarias[7], entre otras modificaciones a elementos esenciales de los tributos.

15. El proyecto que nos ocupa comporta una transgresión aun más grave porque no solo modifica elementos esenciales de tributos existentes, sino que crea otros nuevos, sin que hubiere mediado la iniciativa del Ejecutivo en ninguno de los casos.

---

4 Ver Oficio No. MEF-MEF-2024-0033-O de fecha 11 de enero de 2024, anexado al Proyecto de Ley de Conflicto Armado enviada por el Presidente de la República.

5 Sentencia No. 4-19-RC/19 de fecha 21 de agosto de 2019, párr. 25.

6 Ver caso 1-23-OP.

7 Ver caso No. 0001-19-OP.

16. Es preciso acentuar señores jueces, que el debate de los actores sociales en el trámite de aprobación de la Ley impugnada se centró esencialmente en la discusión del IVA porque fue la única propuesta de reforma remitida por el Ejecutivo, y el hecho de que Asamblea invadiera las competencias del Ejecutivo para crear nuevos impuestos, **también produjo una afectación en la participación efectiva de la ciudadanía en la etapa del debate democrático.**

17. Por las razones esgrimidas sostenemos y denunciamos la inconstitucionalidad formal de los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, y las disposiciones reformatorias primera, segunda, tercera, así como la disposición general única de la Ley impugnada.

18. Es menester señalar que una vez que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad formal de los indicados artículos, el veto remitido por el Presidente de la República deberá seguir la misma suerte por tratarse de una ampliación de una de las reformas inconstitucionalmente incorporada por la Asamblea, que nunca debió existir.

ii. *La falta de iniciativa legislativa pone en riesgo la estabilidad económica, y los principios de sostenibilidad, responsabilidad y transparencia de las finanzas públicas, incumpliendo los requisitos del Art. 186 de la CRE.*

19. La Corte Constitucional en ejercicio de su rol de máximo intérprete de la Constitución, determinó la razón sustancial por la que existe iniciativa privativa del presidente en materia tributaria, a saber:

> "**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 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"[8].

20. En cooncordancia con la interpretación constitucional que antecede, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas exige que el "Sistema de Planificación y Sistema Nacional de Finanzas Públicas" ejercido por el Ministerio de Finanzas, garantice la sostenibilidad, estabilidad y consistencia de la gestión de las finanzas públicas, a través del cumplimiento de deberes y atribuciones, como la que sigue:

---

[8] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. No. 1-23-OP/23 de fecha 25 de enero de 2023. Énfasis añadido.

CÁMARA DE COMERCIO DE GUAYAQUIL

"**Dictaminar en forma previa, obligatoria y vinculante sobre todo proyecto de ley, decreto, acuerdo, resolución, o cualquier otro instrumento legal o administrativo que tenga impacto en los recursos públicos o que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público no Financiero** (...). Las Leyes a las que hace referencia este numeral serán únicamente las que provengan de la iniciativa del Ejecutivo en cuyo caso el dictamen previo tendrá lugar antes del envío del proyecto de ley a la Asamblea Nacional (...)".

21. Entonces, los nuevos impuestos y reformas que inconstitucionalmente fueron insertados por la Asamblea Nacional en la Ley impugnada, carecen del correspondiente dictamen técnico favorable del ente rector de las finanzas públicas para asegurar la sostenibilidad y responsabilidad de la política fiscal, así como para precautelar la estabilidad económica del Estado, al tenor de lo preceptuado en el Art. 186 de la Constitución.

22. El Proyecto de Ley remitido por el Ejecutivo únicamente contempló una reforma relativa a la tarifa del IVA, y acompañó un único sustento técnico en torno al incremento de dicho impuesto al 15%. Sin embargo, la Asamblea incorporó contribuciones temporales a las sociedades, contribuciones sobre las utilidades a los bancos, modificación del IVA en transferencias locales de materiales de construcción, modificaciones al Impuesto a la Salida de Divisas, entre otras reformas que no cuentan con el dictamen favorable del ente rector de las finanzas, y por ello carecen del sustento técnico necesario para garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales del Régimen Tributario, y de la política fiscal.

iii. *La falta de iniciativa legislativa e informe técnico previo del Ejecutivo, transgrede los principios de transparencia y efectiva participación ciudadana en el debate democrático.*

23. La falta de iniciativa legislativa del Ejecutivo en los impuestos creados por la Asamblea, así como la falta del criterio técnico previo y obligatorio del ente rector competente, también transgrede el principio de transparencia de la información en el marco de un proceso legislativo, porque se impidió que la ciudadanía y los diferentes actores de la sociedad conozcan la justificación detrás de una serie de nuevas cargas impositivas que limitan el derecho de propiedad de los ecuatorianos.

24. La obligatoriedad de un informe técnico previo a una Ley Tributaria, no es un mero requisito formal, sino un insumo esencial del debate democrático del que participan no solo los miembros del parlamento, sino la ciudadanía en general. Además, es un instrumento que hace efectivo el debate democrático para que los diferentes actores expongan argumentos a favor o en contra de las propuestas en materia impositiva.

25. Es imposible anticiparse a presentar argumentos sobre impuestos que no fueron parte del Proyecto enviado por el Ejecutivo, y por lo tanto, es inconstitucional que se aprueben impuestos sin haber permitido a la ciudadanía contar con la información suficiente para participar de manera efectiva, y transparente en el debate democrático.

iv. *No hay forma de subsanar el vicio de inconstitucionalidad formal*

26. Mientras avanzaba el proceso legislativo para aprobar la Ley impugnada, la Presidencia de la República mediante oficio No. SGJ-24-0078 de 4 de febrero de 2024, notificó al Presidente de la Asamblea su conformidad con las reformas tributarias incorporadas durante el trámite legislativo de la Ley impugnada.

27. En el referido oficio, el Presidente de la República invocó dos sentencias (No. 002-11-SIN-CC y 32-21-IN/21), para indicar que su conformidad posterior está avalada por la Corte Constitucional.

28. Señores jueces, no se puede aceptar que se pretenda subsanar una contravención a la Norma Suprema, a través de un oficio, que es insuficiente para hacer efectivos los principios de participación democrática, transparencia de la información pública, sostenibilidad y responsabilidad de las finanzas del Estado por parte del Ente rector, conforme lo preceptúa la Constitución.

29. Tampoco es cierto que exista un precedente constitucional que avale la subsanación de un vicio de inconstitucionalidad como el que se presentó en este caso.

30. Las sentencias referidas por el presidente de la República en su oficio (sentencias No. 002-11-SIN-CC y 32-21-IN/21) se refieren a un supuesto fáctico muy distinto del que nos ocupa. En dichas sentencias se discutía una Ley de aumento del gasto público (afectaba los recursos del Estado), mientras que, en la Ley que denunciamos, se regula el aumento de cargas tributarias a los ciudadanos, (afecta la economía y recursos de los ciudadanos), sin que se nos hubiere permitido participar del debate democrático con efectividad, claridad y transparencia; así como tampoco se ha garantizado la justificación técnica de todos los impuestos creados. Todo lo cual, no puede subsanarse con un *oficio de conformidad* enviado por el Presidente de la República.

31. Por los argumentos expuestos, señores jueces, solicitamos que, se garantice la supremacía de la Constitución, y por lo tanto, se declare la inconstitucionalidad formal de las disposiciones de la Ley impugnada que no cumplieron la regla de trámite del Art. 135 de la Constitución, y que de esa manera transgredieron los principios constitucionales de sostenibilidad, responsabilidad en materia fiscal, originando un precedente nefasto para la seguridad jurídica tributaria, así como para la democracia y participación ciudadana efectiva y transparente.

2.2. Inconstitucionalidad por razones de fondo

32. En subsidio de los argumentos esgrimidos en la sección anterior, a continuación esbozamos argumentos para sustentar la incostitucionalidad de las disposiciones 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, y la Disposición Reformatoria primera, numeral segundo de la Ley impugnada, por razones de fondo.

-23-
Veinte y tres

CÁMARA DE COMERCIO DE GUAYAQUIL

i. Vulneración del principio de irretroactividad y capacidad contributiva

33. Los Artículos de la Ley impugnada regulan dos nuevos impuestos mal llamados contribuciones (Arts. 2 al 16), cuyo objeto imponible son situaciones fácticas que tuvieron lugar en el pasado. En el caso de la "Contribución Temporal de Seguridad" se tipifica como base imponible "*las utilidades gravadas con el impuesto a la renta del **ejercicio fiscal 2022***" (Art. 6); y, en el caso de la "Contribución Temporal sobre Utilidades de los Bancos y Cooperativas de Ahorro y Crédito", se prevé como base imponible "*la utilidad gravada con el Impuesto a la Renta del **ejercicio fiscal 2023***" (Art. 14). Para las primeras, se establece como plazo máximo para el primer pago el 31 de marzo de 2024; y, para las contribuciones a la banca se dispone como plazo máximo para el pago el 31 de mayo de 2024. Es decir, se ordena a pagar en menos de 30 días en un caso, y menos de 90 días en el otro caso.

34. Sobre el principio de irretroactividad de la ley como un elemento esencial del derecho a la seguridad jurídica, la Corte Constitucional ha establecido:

> "Según la jurisprudencia de esta Corte, el quebranto del principio de irretroactividad en materia tributaria puede ocurrir respecto de la dimensión sustantiva o adjetiva del tributo. El principio de irretroactividad (i) en lo referente a la dimensión sustantiva del tributo, protege el patrimonio de los contribuyentes, evitando que sea afectado por un tributo, o por un elemento del tributo, no previsto con antelación, y (ii) en lo referente a la dimensión adjetiva del tributo, garantiza que los sujetos pasivos –de obligaciones materiales o formales, indistintamente– no sufran alteraciones o limitaciones intempestivas e injustificadas sobre su derecho a desarrollar libremente una planificación tributaria lícita y no abusiva"[9].

> "La observancia del derecho a la seguridad jurídica en materia tributaria exige, en definitiva, que se dote a los contribuyentes de un ordenamiento jurídico previsible, establecido en normas jurídicas vigentes, lo que, a su vez, demanda que no se altere, de manera retroactiva, las dimensiones sustantivas ni adjetivas del tributo"[10].

35. En el caso que nos ocupa, se ha transgredido el principio de irretroactividad tanto en su dimensión sustantiva como adjetiva. En su ámbito sustantivo, se está menoscabado el patrimonio de los sujetos pasivos con la imposición de un tributo no previsto con antelación a la ocurrencia del hecho generador, lo que afecta por completo el elemento de previsibilidad en el régimen tributario.

36. En cuanto a la dimensión adjetiva, es preciso enfatizar que en la Ley denunciada (Arts. 7 y 15) se está exigiendo el pago de nuevos tributos en un plazo irrazonable y casi inmediatamente posterior a la entrada en vigencia de la Ley, sin que se hubiere otorgado un tiempo de planificación al contribuyente, y anulando toda posibilidad de acordar facilidades de pago con el ente recaudador. Esto, sin contar con el hecho de que

---

9 Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 76-16-IN/21 de fecha 08 de septiembre de 2021.

10 Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 35-16-IN/23 de fecha 01 de febrero de 2023.

paralelamente los sujetos obligados deben asumir el pago de otros impuestos que ordinariamente estaban previstos en las mismas fechas.

37. Las contribuciones creadas en la Ley impugnada son intempestivas por el corto tiempo que dista entre su entrada en vigencia y la fecha de exigibilidad del pago. Son abusivas porque buscan gravar un hecho que ocurrió en el pasado. Son injustificadas porque no cuentan con el informe favorable del Ministerio rector de las Finanzas para sustentar técnicamente su necesidad, factibilidad y sostenibilidad, al haberse incumplido con el requisito constitucional de que la iniciativa legislativa en materia tributaria solo la tiene el Ejecutivo, y éste a su vez solo puede plantear cargas impositivas con el debido sustento técnico del Ministerio de Finanzas.

38. Vale además indicar que la violación del principio de irretroactividad de la ley tributaria, también conlleva a la transgresión del principio de capacidad contributiva. Esto es así porque se está obligando a que determinados sujetos pasivos paguen un nuevo tributo, sobre la base de una situación fáctica del pasado (utilidad gravada de años anteriores), que no necesariamente sigue vigente.

39. Para la Corte Constitucional "*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* (...)"[11].

40. Al efecto, señores jueces, no es posible que el Estado valore la capacidad contributiva de los sujetos pasivos sobre la base de manifiestaciones pasadas, y no sobre las actuales.

41. Cuando la Ley Tributaria toma como referencia la utilidad del año 2022 para calcular la Contribución Temporal de Seguridad no está considerando la situación de empresas que podrían no haber tenido utilidades o haber sufrido pérdidas durante 2023 y 2024.

42. Esta situación se evidencia en las cifras de ventas, las cuales muestran una clara disminución en los ingresos empresariales. Aunque en 2022 se registró un importante crecimiento de ventas del 14%, razón por la cual se la escoge arbitrariamente como base imponible, en el 2023 se observó una desaceleración (+3.8%) y, hacia finales de año, una caída mayor.

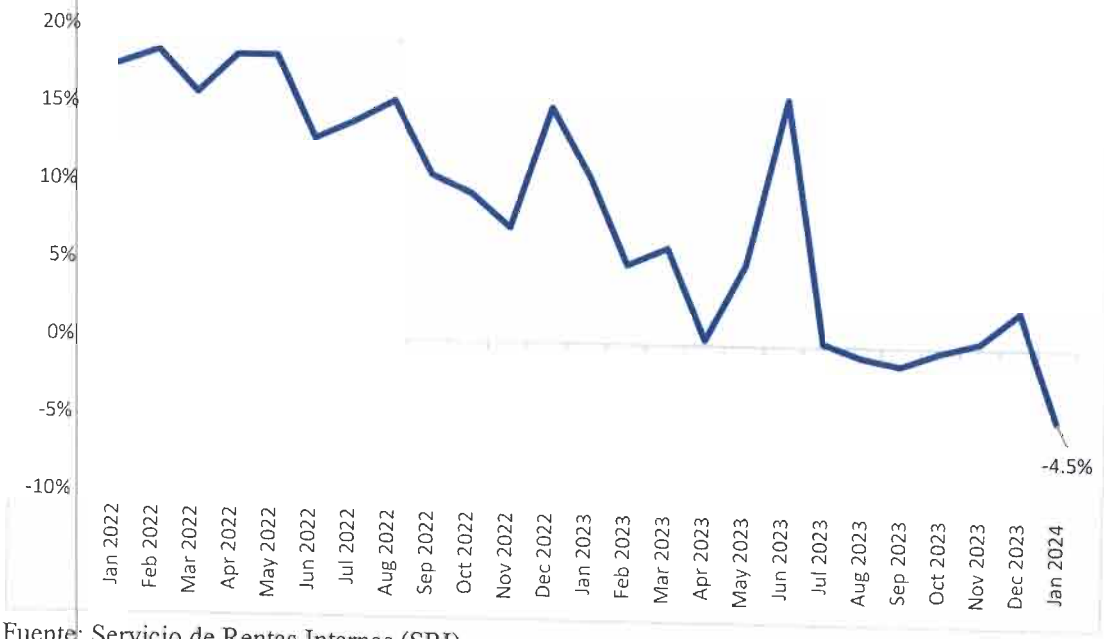
43. Los datos más recientes, hasta enero de 2024, indican que esta tendencia a la baja continúa. Si esta situación persiste, las empresas enfrentarán un año con ventas decrecientes y escasa liquidez, lo que sumado a estas contribuciones podría llevarlas a una situación de grandes pérdidas, conforme se ilustra en el gráfico siguiente:

---

11 Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 47-15-IN/21 de fecha 10 de marzo de 2021.

CÁMARA DE COMERCIO DE GUAYAQUIL

Gráfico: Evolución de las ventas locales mensuales a nivel nacional (variación anual)



Fuente: Servicio de Rentas Internas (SRI)

44. Por lo aquí argumentado, solicitamos que se dejen sin efecto los artículos 2 al 16 de la Ley denunciada porque crean contribuciones especiales en franca contravención de los principios constitucionales de irretroactividad de la ley, y de capacidad contributiva tributaria.

ii. Vulneración del principio de no confiscatoriedad

45. Siguiendo la línea argumentativa de impugnación a la Contribución Temporal de Seguridad (Arts. 2 al 9), es imperativo señalar que las autoridades esperan recaudar por ese concepto alrededor de $325,60 millones[12] y ante el escenario de que los sujetos pasivos no cumplan con su declaración y pago en el tiempo determinado, se generará una multa por un valor del 3% de la obligación por cada mes (Art. 9).

12 Fuente: Informe de Segundo Debate de la Ley impugnada.

46. Esta multa, tiene dos problemas: 1) será sobre la obligación generada, es decir, sobre la deuda total; y, 2) no tiene definido un límite máximo para su cálculo. Es decir, podría crecer indefinidamente.

47. De esa manera, si asumimos un escenario hipótetico en el que no se cancela la deuda en su totalidad por un tiempo prolongado, tal como se aprecia en la tabla a continuación, en el primer año lo esperado a ser recaudado por el SRI sería un 38% más de lo inicialmente planificado. Al segundo año, sería un 97% adicional, al tercer año sería el triple.

Mes	Deuda	Tasa multa	Multa mensual
1	325.60		9.77
2	335.37		10.06
3	345.43		10.36
4	355.79		10.67
5	366.47		10.99
6	377.46		11.32
7	388.78		11.66
8	400.45	3%	12.01
9	412.46		12.37
10	424.83		12.75
11	437.58		13.13
12	450.71		13.52
24	642.60		19.28
36	916.19		27.49
48	1306.27		39.19

Tabla ilustrativa elaborada por Cámara de Comercio de Guayaquil.

48. Una regulación de tal naturaleza es claramente contraria al principio de no confiscatoriedad de la propiedad privada, cuyo contenido ha sido desarrollado por la Corte Constitucional como aquel principio que "*busca prohibir que se suprima de manera radical la propiedad y/o la renta de los individuos. De hecho, esta prohibición no sólo protege la dimensión individual de la propiedad privada, sino que además sirve como un escudo para tutelar su fin social, por cuanto de anularse completamente la propiedad o renta de las personas, desaparecería el sustrato económico que hace posible la recaudación tributaria, y en consecuencia sería inviable el coste de los derechos y servicios que garantiza y ofrece el Estado*"[13].

49. Bajo ese entendido, una multa que no tiene fin, y que es calculada sobre la totalidad de un valor que de por sí mismo ya resulta inconstitucional, no puede mantenerse vigente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano por transgredir los principios constitucionales

13 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 47-15-IN/21 de fecha 10 de marzo de 2021.

de proporcionalidad del régimen impositivo, y prohibición de confiscatoriedad de la propiedad privada.

iii. Vulneración del principio de reserva de Ley

50. La jurisprudencia constitucional ha desarrollado consistentemente el principio de reserva de Ley en materia tributaria, en los siguientes términos:

> "(...) el principio de reserva de ley en materia de tributos, reconocido en el artículo 301 de la Constitución y en el artículo 4 del Código Tributario, determina que todos los elementos de un tributo deberán estar previstos en la ley. De lo señalado, se desprende que, en virtud de ambos principios, **la ley es la única forma idónea para contemplar la creación, modificación o supresión de un tributo y que ésta debe contener los elementos esenciales del mismo.** Sin embargo, esto no excluye la posibilidad de que, por determinadas circunstancias económicas y sociales, así como por la tecnicidad del impuesto, exoneración, exención o deducción establecidos en la ley, **los elementos adicionales para su aplicación** se desarrollen mediante normas infra legales, siempre y cuando sea expresa tal remisión"[14].

51. Bajo ese contexto, la remisión que hace la Ley impugnada para que se regule mediante normativa inferior la tarifa del Impuesto al Valor Agregado (Disposición Reformatoria Primera), transgrede el principio de reserva de ley de una manera injustificada y desproporcionada porque cada punto porcentual del IVA tiene un impacto importante para la economía nacional, y constituye una afectación grave al elemento de previsibilidad legal[15] el hecho de mediante Decreto del Presidente se pueda subir o bajar la tarifa del IVA intempestivamente.

52. Para ejemplificar, las compras de las empresas que tienen como principal actividad económica al comercio sumaron los $55,552 millones en 2023. Con tarifa de IVA 12%, estas debían pagar $6,666 millones anuales en IVA en 2023. En el caso de que la tarifa de IVA aumente al 15%, el monto a pagar aumenta a $8,333 millones. Es decir, un aumento de $1,667 millones, lo que es equivalente a 25% adicional Ver tabla siguiente:

---

[14] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 27-12-IN/20 de fecha 29 de enero de 2020. Énfasis añadido.

[15] A manera de ejemplo, desde que el Ejecutivo envió la objeción parcial para incluir la facultad de modificar el IVA vía Decreto y ésta objeción no pudo ser rechazada por la Asamblea al no alcanzar los votos, la ciudadanía ha recibido distintos y contradictorios pronunciamientos del Ministro de Finanzas sobre la tarifa que aplicará al IVA y sobre la fecha en que empazará a será aplicada. Ver notas en medios: https://www.primicias.ec/noticias/economia/subida-iva-abril-ministro-finanzas/, https://www.expreso.ec/actualidad/economia/ministro-vega-iva-subira-15-rija-aumento-13-190442.html, entre otras.
Este tipo de situaciones propiciadas por la Ley impugnada causan una constante imprevisibilidad e incertidumbre del régimen jurídico tributario, que no puede ser permitido por la Corte Constitucional como guardiana de la Constitución y de los derechos y garantías.

Tabla: Impacto de IVA de 15% en el flujo de las empresas del sector comercio

Año	Costo de las compras	Monto a cancelar con IVA 12%	Monto a cancelar con IVA 15%	Impacto
2011	35,298	4,236	5,295	**1,059**
2012	39,096	4,692	5,864	**1,173**
2013	41,064	4,928	6,160	**1,232**
2014	42,804	5,137	6,421	**1,284**
2015	40,298	4,836	6,045	**1,209**
2016	35,126	4,215	5,269	**1,054**
2017	39,891	4,787	5,984	**1,197**
2018	44,236	5,308	6,635	**1,327**
2019	44,382	5,326	6,657	**1,331**
2020	35,998	4,320	5,400	**1,080**
2021	48,337	5,800	7,251	**1,450**
2022	55,161	6,619	8,274	**1,655**
2023	55,552	6,666	8,333	**1,667**

Fuente: Servicio de Rentas Internas.
Nota: Cifras en USD millones.
Tabla elaborada por la Cámara de Comercio de Guayaquil.

53. Se podría pensar que un aumento del 3 en los puntos porcentuales del IVA implicaría un incremento de los costos en un 3%. Sin embargo, en el ejemplo anterior se evidencia que, al considerar el mismo volumen de compras en el sector comercial y al calcular el pago del IVA con las tarifas del 12% y del 15%, la disparidad entre ambos valores supera el 3%, llegando específicamente al 25%.

54. La alteración de la tarifa del IVA genera un incremento en los costos de los diferentes procesos productivos, industriales, y económicos en general, por lo tanto, cuando la Ley impugnada dispone que la regulación de un elemento esencial del tributo (periodo de aplicación y tarifa) se modifique mediante Decreto Ejecutivo en cualquier momento, sin certeza del periodo de aplicación de la modificación del tributo, ni de la tarifa específica a aplicarse, propicia un escenario de incertidumbre propiciado por ignorar el principio de reserva de Ley, y a su vez generando una afectación del derecho a la seguridad jurídica en materia tributaria, en el elemento de previsibilidad.

55. Por lo expuesto, sostenemos la inconstitucionalidad sustancial de la Disposición Reformatoria Primera, numeral segundo, porque dispone que un elemento esencial del tributo como lo es la tarifa y el periodo de aplicación del cambio de la tarifa, sea alterado en cualquier momento vía Decreto Ejecutivo.

56. Aún cuando se hubiere dejado un rango en la Ley impugnada, es preciso indicar que cada punto porcentual de la tarifa del IVA hace toda la diferencia en la economía de los ecuatorianos, tal como se dejó expuesto en este acápite. La imprecisión legal propiciará

un ambiente de especulación, incertidumbre e imprevisibilidad. Esta tesis cobra especial fuerza cuando de forma pública y notoria en menos de un mes el Ministro de Finanzas ha cambiado de opinión al menos tres veces con la determinación del porcentaje del IVA que aplicará el gobierno, y la fecha en que iniciará tal aplicación[16].

IV
Solicitud de suspensión de la aplicación de la norma impugnada

57. El artículo 79 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC") establece que la demanda de inconstitucionalidad contendrá, entre otros requisitos, la solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada debidamente sustentada, sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares.

58. Al respecto, la Corte ha establecido que los requisitos de procedencia de las medidas cautelares son: "i) hechos creíbles o verosimilitud; ii) inminencia; iii) gravedad; y, iv) derechos amenazados o que se están violando"[17]

59. Los hechos creíbles que motivan el pedido de suspensión de la Ley impugnada son las declaraciones oficiales de las autoridades del Estado en las que anticipan la ejecución inmediata de las facultades creadas en la Ley para subir impuestos vía Decreto[18], así como la propia Ley que prevé en su contenido tributos de casi inmediato cobro, sin facilidades de pago, y paralelamente al cobro de otros tributos ordinarios.

60. La inminencia se verifica por los plazos previstos en la Ley impugnada para la exigibilidad de las obligaciones creadas; estos plazos son de menos de 30 días en un caso, menos de 60 días en otros, y para el caso del IVA será de aplicación inmediata. Por lo que el riesgo es real, y de pronta verificación.

61. De no suspenderse la aplicación de la Ley impugnada se agravaría aún más la situación vulneratoria de derechos, pudiendo causar daños irreversibles para la economía y existencia misma de los contribuyentes, porque una vez realizados los desembolsos por parte de los sujetos obligados, aún cuando posteriormente se declare la inconsticionalidad de la Ley, la afectación económica ya se habría producido y con altas probabilidades de no poder ser resarcido el daño, en virtud de los efectos para el futuro que generalmente acompaña a las declaratorias de inconstitucionalidad de la Corte.

---

16 A manera de ejemplo, desde que el Ejecutivo envió la objeción parcial para incluir la facultad de modificar el IVA vía Decreto y ésta objeción no pudo ser rechazada por la Asamblea al no alcanzar los votos, la ciudadanía ha recibido distintos y contradictorios pronunciamientos del Ministro de Finanzas sobre la tarifa que aplicará al IVA y sobre la fecha en que empazará a será aplicada. Ver notas en medios: https://www.primicias.ec/noticias/economia/subida-iva-abril-ministro-finanzas/, https://www.expreso.ec/actualidad/economia/ministro-vega-iva-subira-15-rija-aumento-13-190442.html, entre otras.

17 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 66-15-JC/20, 10 de septiembre de 2019, párr. 26.

18 https://www.expreso.ec/actualidad/economia/ministro-vega-iva-subira-15-rija-aumento-13-190442.html

62. Es preciso considerar que el mismo Ejecutivo no está considerando en su proforma presupuestaria el ingreso extraordinario que en teoría debería generar los nuevos tributos que impugnamos.

63. La proforma presupuestaria recientemente presentada por el Gobierno no incluye ninguno de los impuestos y contribuciones adicionales que se crean en la Ley impugnada. Especialmente el incremento del IVA. Al subir 3 puntos porcentuales se generarían $2,000 millones adicionales. Sin embargo, en la proforma se aprecia que por concepto del IVA incluso se está presupuestando dejar de recibir $1,000 millones, a saber:

Tabla: Ingresos tributarios (Cifras USD millones)

Concepto	Codificado al 31/12/23	Proforma 2024	Diferencia
Impuesto a la Renta	4900.49	5527.06	626.57
Impuesto al Valor Agregado	7249.96	6220.59	-1029.37
Impuestos a los Consumos Especiales	917.78	804.68	-113.1
Aranceles	1265.86	1219.34	-46.52
ISD	807.28	675.82	-131.46
Impuesto a Vehículos motorizados	264.69	240.99	-23.7
Otros impuestos	868.92	1028.51	159.59
Total Ingresos tributarios	16274.98	15716.99	-557.99

Fuente: SRI – SENAE – Ministerio de Economía y Finanzas.
Tabla elaborada por la Cámara de Comercio de Guayaquil.

64. Quedando demostrado el cumplimiento de los requisitos legales para la procedencia del presente pedido cautelar, solicitamos respetuosamente se acepte la necesaria y urgente medida de suspensión temporal de la Ley impugnada hasta que se resuelva en sentencia los argumentos sobre su inconstitucionalidad.

V
Pretensión

65. En virtud de los argumentos antes expuestos, solicitamos que se admita a trámite la presente demanda de inconstitucionalidad, disponiendo la suspensión temporal de las disposiciones impugnadas.

66. Solicitamos como pretensión principal que se declare la incostitucionalidad formal de los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, las disposiciones reformatorias primera, segunda, tercera y disposición general única de la "Ley Orgánica para Enfrentar el Conflicto Armado Interno, la Crisis Social y Económica" urgente en materia económica, por haberse formado en contravención de la regla de trámite del Art. 135 de la Constitución.

CÁMARA DE COMERCIO DE GUAYAQUIL

67. De entrar a valorar las disposiciones impugnadas por razones de fondo, solicitamos que se declare la inconstitucionalidad sustancial de los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, y la Disposición Reformatoria primera, numeral segundo, por transgredir los principios constitucionales de irretroactividad de la ley, capacidad contributiva, prohibición de confiscatoriedad, proporcionalidad, y reserva de Ley.

68. Solicitamos que, en virtud de la naturaleza de las disposiciones impugnadas, y del tipo de daño que producirá la Ley impugnada a la propiedad privada de los contribuyentes, se disponga el efecto retroactivo de la sentencia a fin de que se restituyan los valores que pudieran haberse incurrido por el pago de las contribuciones y aumento de la tarifa del ISD conforme al art. 95 de la LOGJCC.

VI
Citación

69. A la Asamblea Nacional, en la persona de su Presidente, señor Henry Kronfle Kozhaya, se la citará en el Palacio Legislativo, ubicado en la ciudad de Quito, en la calle Piedrahita Nro. 212 y Av. 6 de diciembre.

70. Al Presidente de la República, señor Daniel Noboa Azín, se lo citará en el Palacio de Carondelet ubicado en la calle QFJP+5X2, García Moreno, de la ciudad de Quito.

71. Al Procurador General del Estado, señor Juan Carlos Larrea, se lo citará en sus oficinas situadas en Avenida Amazonas N39-123 y Jorge Arizaga, edificio Amazonas Plaza, en la ciudad de Quito.

VII
Audiencia pública y solicitud de copia del expediente legislativo

72. En fase de sustanciación, solicitamos ser escuchados en audiencia pública para defender de manera oral los argumentos que sustentan la inconstitucionalidad por la forma y el fondo de las disposiciones impugnadas.

73. Para el análisis de la presente acción, solicitamos que se pida a la Asamblea Nacional copia íntegra del expediente legislativo correspondiente al Proyecto de "Ley Orgánica para Enfrentar el Conflicto Armado Interno, la Crisis Social y Económica" urgente en materia económica.

CÁMARA
DE COMERCIO
DE GUAYAQUIL

VIII
Solicitud de adelantamiento del orden cronológico

74. Con arreglo a lo preceptuado en el art. 9 de la Resolución no. 003-CCE-PLE-2021 del Pleno de este Organismo, solicitamos expresamente el adelantamiento del orden cronológico de la presente causa, por cuanto el caso requiere un tratamiento de urgencia para impedir e interrumpir la ocurrencia de una vulneración a derechos constitucionales que ocasionará un daño grave e irreversible, al ejecutarse los cobros de impuestos creados de manera inconstitucional y anti técnica.

75. Asimismo, las particularidades del caso, concretamente la inmediatez de la ejecución de los tributos hacen que el transcurso del tiempo prive a la decisión de su efecto útil, por lo que es indispensable que vuestra autoridad autorice el adelantamiento del orden cronológico para obtener una resolución oportuna de la presente acción.

IX
Notificaciones y autorizaciones

76. Recibiremos las notificaciones en los correos electrónicos: vrodriguez@lacamara.org, MGonzalez@lacamara.org, Diaz-Granados@lacamara.org, y guquillas@cee.org.ec. Autorizo a la Ab. Verónica Rodríguez para que ejerza la defensa técnica durante el trámite de esta acción.

p. Cámara de Comercio de Guayaquil
Miguel Ángel González
Presidente

Ab. Verónica Rodríguez
Matr. No. 09-2017-204

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
SECRETARIA REGIONAL
OFICINA REGIONAL
GUAYAQUIL
Recibido el 18 MAR 2024 a las 10:40
Por: Fernán Hernández
Anexos: 18 fojas
Firma