

Quito, D.M., 23 de octubre de 2025

CASO 14-25-TI

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

DICTAMEN 14-25-TI/25

Sobre la necesidad de aprobación legislativa del “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria”

Resumen: La Corte Constitucional analiza la necesidad de aprobación legislativa del “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria”, solicitada por la Presidencia de la República. La Corte concluye que este instrumento internacional está incurso en la causal prevista en el artículo 419 (4) de la Constitución y, en consecuencia, requiere aprobación por parte de la Asamblea Nacional.

1. Antecedentes procesales

1. El 14 de agosto de 2025, el Director Nacional del Servicio de Rentas Internas del Ecuador¹ (“SRI”) suscribió el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria” (“Acuerdo”).
2. El 25 de agosto de 2025, el Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (“MREMH”), mediante oficio MREMH-MREMH-2025-1338-OF, solicitó a la Secretaría General Jurídica de la Presidencia que “someta a consideración del señor Presidente [...] el inicio del procedimiento de ratificación” del Acuerdo.
3. El 26 de agosto de 2025, mediante oficio MREMH-MREMH-2025-1353-OF, el Coordinador de Asuntos Diplomáticos ante la Presidencia de la República entregó a la Secretaría General Jurídica de la Presidencia copias certificadas del Acuerdo.
4. El 3 de octubre de 2025, mediante oficio T. 237-SGJ-25-0144, el presidente de la República, Daniel Noboa, remitió a la Corte Constitucional el texto del Acuerdo y solicitó a esta entidad que emita dictamen relativo a la necesidad o no de aprobación legislativa, previo a su ratificación.

¹ Conforme a los anexos remitidos por la Presidencia de la República, el Director del SRI tenía autorización para suscribir el referido Acuerdo.

5. El 6 de octubre de 2025, se realizó el sorteo electrónico y le correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento el 14 de octubre del mismo año.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para realizar control previo de constitucionalidad y dictaminar si el Acuerdo requiere aprobación legislativa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 419 y 438, numeral 1 de la CRE; 107, numeral 1 y 109 de la LOGJCC.

3. Análisis constitucional

7. En el primer momento de control de constitucionalidad de los tratados internacionales, le corresponde a esta Corte determinar si para la ratificación del Acuerdo (manifestación del consentimiento) se requiere o no de aprobación legislativa. En tal virtud, el análisis se desarrollará a partir del siguiente problema jurídico:

¿La ratificación del “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República del Ecuador para el intercambio de información en materia tributaria” requiere de aprobación legislativa?

8. De conformidad con el artículo 419 de la Constitución, la ratificación de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los siguientes supuestos:

1. Se refieran a materia territorial o de límites.
2. Establezcan alianzas políticas o militares.
3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.
4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.
5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.
6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.
7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.
8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.

9. Con el propósito de determinar si el Acuerdo requiere o no de aprobación de la Asamblea Nacional para su ratificación, esta Corte analizará los compromisos establecidos en él, a fin de verificar si su contenido se refiere a alguna de las circunstancias previstas en el artículo citado.

10. El Acuerdo está compuesto de 15 artículos, los cuales tienen como objeto la prestación de asistencia para el intercambio de información pertinente para la administración y aplicación del derecho interno de las Partes, relativa a materia de los impuestos que son parte del Acuerdo.
11. El artículo 1 prevé que el objeto del Acuerdo es promover el intercambio de información en materia tributaria entre las Partes, comprendiendo toda la información que pueda ser relevante para la determinación, liquidación y recaudación de los impuestos comprendidos en el Acuerdo, así como para la investigación o enjuiciamiento de delitos tributarios. Precisa que los derechos y garantías reconocidas a las personas por la legislación de la Parte requerida seguirán siendo aplicables, siempre que no impidan o retrasen indebidamente el intercambio efectivo de información.
12. El artículo 2 señala que la Parte requerida deberá entregar la información que esté en su poder o en el de personas que se hallen bajo su jurisdicción, incluso si la persona a la que se refiere la información es, o está en poder de, un residente o nacional de una Parte. Además, el artículo dispone que la Parte requerida no estará obligada a facilitar la información que no posea.
13. El artículo 3 refiere que los impuestos aplicables al presente acuerdo son: en el caso de Panamá, todos los impuestos nacionales; y, en el caso de Ecuador, el impuesto a la renta y otros tributos cuya recaudación corresponda al gobierno central. Adicionalmente, se establece que la lista de los impuestos aplicables al Acuerdo podrá modificarse de mutuo acuerdo entre las Partes, mediante Canje de Notas.
14. El artículo 4 contiene las definiciones aplicables para la interpretación del Acuerdo, incluyendo los conceptos de “Parte contratante”, “persona”, “sociedad”, “nacional”, “sociedad cotizada en Bolsa”, “clase principal de acciones”, “mercado de valores reconocido”, “fondo o plan de inversión colectiva”, “impuesto”, “Parte requirente”, “Parte requerida”, “medidas para recabar información”, “información”² y “asuntos penales fiscales”. Además, determina que las autoridades competentes encargadas de la aplicación del Acuerdo son, por parte del Ecuador, el SRI; y, por parte de Panamá, la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, o sus sucesoras legales.
15. El artículo 5 establece que la Parte requerida proporcionará la información prevista en el Acuerdo, cuando haya sido solicitada por la otra Parte para sus propios fines

² El término “información” es definido por el Acuerdo como “todo dato, declaración o documento con independencia de su naturaleza”.

tributarios, independientemente de que la conducta objeto de investigación pudiera o no constituir un delito penal según las leyes de la Parte requerida. Si la Parte requerida no posee esta información, deberá adoptar las medidas pertinentes para recabarla. En caso de que la Parte requirente lo solicite expresamente, la Parte requerida deberá, siempre que su legislación interna lo permita, realizar testimonios o exhibiciones de documentos/registros, resguardar documentos, exhibir copias, certificar los procedimientos, entre otros.

16. Además, el referido artículo indica que las partes contratantes deberán proporcionar, previo requerimiento, (i) información en poder de instituciones financieras y de cualquier persona que actúe en calidad representativa o fiduciaria; (ii) información relativa a la propiedad de sociedades, fideicomisos, fundaciones y otras personas, incluyendo la información sobre propiedad respecto de todas las personas que componen una cadena de propiedad; en caso de fideicomisos, información sobre los fideicomitentes, fiduciarios y beneficiarios; y, en caso de fundaciones, información sobre los fundadores los miembros del consejo de la fundación y los beneficiarios.³ La parte requirente deberá acreditar el interés que tiene en un requerimiento de información realizado en virtud del Acuerdo.⁴
17. Finalmente, dicho artículo señala que la autoridad competente de la Parte requerida enviará la información solicitada tan pronto como sea posible. Para garantizar la rapidez: i) acusará recibo por escrito del requerimiento y comunicará los defectos que hubieren en el requerimiento, en un plazo de 60 días; ii) si la autoridad competente de la Parte requerida no hubiera podido obtener y proporcionar la información en el plazo de 90 días a partir de la recepción del requerimiento, informará inmediatamente a la Parte requirente.
18. El artículo 6 prevé que las autoridades competentes intercambiarán información automáticamente para los fines establecidos en el artículo 1, determinando los elementos de información que se intercambiarán y los procedimientos

³ Se excluye la información sobre la propiedad con respecto a sociedades cotizadas en bolsa, fondos o planes de inversión colectiva públicos, a menos que dicha información pueda obtenerse sin ocasionar dificultades desproporcionadas a la parte requerida.

⁴ Para acreditar su interés, deberá acreditar la siguiente información que será tratada como confidencial: (a) identidad de la persona sometida a inspección o investigación; b) declaración sobre la información solicitada, su naturaleza y la forma en la que la parte requirente desea recibir la información; c) la finalidad fiscal para la que se solicita la información; d) el ejercicio fiscal respecto del cual la información es solicitada; e) los motivos que abonen la creencia de que la información solicitada resulte previsiblemente pertinente para la parte requirente; f) los motivos que abonen la creencia de que la información solicitada se encuentra en poder de la parte requerida; g) el nombre y dirección de toda persona en cuyo poder o control se crea que obra la información solicitada; h) una declaración en el sentido de que el requerimiento es conforme con el derecho y las prácticas administrativas de la parte requirente; i) una declaración en el sentido de que la parte requirente ha utilizado todos los medios disponibles en su propio territorio para obtener la información, salvo aquellos que pudieran dar lugar a dificultades desproporcionadas.

correspondientes. El artículo 7 dispone que, cuando una de las Partes tenga conocimiento de información que pueda ser relevante para el logro de los fines del artículo 1, podrá transmitir información espontáneamente a la otra Parte. El artículo 8, por su parte, establece que las Partes podrán permitir el ingreso a su territorio a representantes de la autoridad competente de la otra Parte para entrevistarse con personas, inspeccionar documentos o estar presentes durante una inspección tributaria, previo consentimiento escrito.

19. El artículo 9 señala que la autoridad de la Parte requerida podrá negarse a prestar asistencia cuando el requerimiento no se formule de conformidad con el presente Acuerdo, cuando la comunicación de la información requerida sea contraria al orden público, cuando la solicitud resulte discriminatoria contra un nacional de la Parte requerida, o cuando la Parte requirente no haya agotado todos los medios disponibles en su propio territorio para obtener la información. Además, determina que el Acuerdo no impondrá a las Partes la obligación de revelar secretos comerciales, empresariales, industriales o profesionales, ni de proporcionar información que pudiera revelar comunicaciones confidenciales entre un cliente y un abogado. Finalmente, dispone que no se podrá denegar un requerimiento por existir controversia en cuanto a la reclamación tributaria que origine el requerimiento ni porque el plazo de caducidad haya expirado, pues deberá observarse el plazo de caducidad de la Parte requirente.
20. El artículo 10 indica que toda la información intercambiada en el marco del presente Acuerdo se tratará como confidencial y solo podrá comunicarse a las autoridades designadas para el efecto, quienes la emplearán solo para los fines relacionados al artículo 1, salvo que la Parte requerida consienta el uso de la información para fines de lucha contra el terrorismo o asistencia legal en materia penal. También determina que la información podrá ser revelada en procedimientos judiciales públicos o en las sentencias judiciales.
21. El artículo 11 prevé que los costos ordinarios derivados de la prestación de asistencia prevista en el Acuerdo, serán asumidos por la Parte requerida; mientras que los costos extraordinarios los asumirá la Parte requirente, previo acuerdo entre las autoridades competentes. El artículo 12 establece que, cuando surjan dudas o dificultades entre las Partes con relación a la aplicación o interpretación del Acuerdo, las resolverán mediante acuerdos mutuos, formularios adicionales y comunicaciones directas.
22. El artículo 13 señala que las Partes podrán intercambiar conocimiento técnico, desarrollar nuevas técnicas de auditoría y estudiar áreas de incumplimiento. El artículo 14 dispone que 1) el Acuerdo entrará en vigor una vez que ambas Partes notifiquen el cumplimiento de sus respectivos procedimientos internos para la aprobación y ratificación, y 2) que sus disposiciones surtirán efecto a partir de dicha fecha. El

artículo 15, por su parte, prevé que el Acuerdo permanecerá en vigor hasta que una de las Partes lo declare terminado mediante notificación por escrito, lo cual se hará efectivo después de 6 meses.

- 23.** Ahora bien, después de analizar las disposiciones contenidas en el Acuerdo, esta Corte observa que el mismo no se refiere a materia territorial o de límites del Estado; no se establece una alianza política o militar; no compromete la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales ni vincula al país en acuerdos de integración o comercio; no atribuye competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional; y, no compromete el patrimonio natural y, en especial el agua, la biodiversidad y el patrimonio genético del Ecuador. Como se mencionó *ut supra*, el Acuerdo está encaminado exclusivamente a promover el intercambio de información en materia tributaria entre las Partes, comprendiendo toda la información que pueda ser relevante para la determinación, liquidación y recaudación de los impuestos comprendidos en el Acuerdo, así como para la investigación o enjuiciamiento de delitos tributarios; por tanto, no se subsume en los numerales 1, 2, 5, 6, 7 y 8 del artículo 419 de la Constitución.
- 24.** Específicamente, con relación a lo dispuesto por el artículo 419 (3) de la Constitución, la Corte verifica que, si bien los artículos 1, 2, 5, 6 y 7 del Acuerdo imponen ciertas obligaciones al Ecuador relacionadas con la obtención, proporción e intercambio de información en materia tributaria, también señalan que estas serán ejecutadas en el marco de la normativa interna de cada Estado. En consecuencia, la referida disposición no implica, en estricto sentido, un deber de expedir, modificar o derogar una ley; por tanto, el Acuerdo no está inmerso en la causal 3 del artículo 419 de la CRE.
- 25.** Respecto de lo dispuesto en el artículo 419 (4), esta Corte estima que algunas disposiciones del Acuerdo podrían modificar el régimen de derechos y garantías constitucionales. Primero, si bien en este Organismo ha determinado que no todo intercambio de información previsto en un instrumento internacional incurre, por sí mismo, en la causal 4 del artículo 419,⁵ el Acuerdo examinado presenta ciertas particularidades. Por un lado, los artículos 4.1.(n)⁶ y 5 del Acuerdo -leídos en conjunto- obligan a las Partes a proporcionar “todo dato, declaración o documento” que sea requerido por la otra, incluyendo de forma expresa la entrega de: i) datos personales, información fiduciaria y societaria,⁷ la cual tiene, bajo la legislación nacional, el

⁵ CCE, dictamen 9-25-TI/25, 31 de julio de 2025, párrs. 37 y 38; y CCE, dictamen 13-25-TI/25, 08 de octubre de 2025, párrs. 22 y 23.

⁶ Art. 4.- “1. A los efectos del presente Acuerdo y a menos que se exprese otra cosa: [...] (n) el término “información” significa todo dato, declaración o documento con independencia de su naturaleza [...]”

⁷ Ver artículo 5(4) del Acuerdo.

carácter de “dato personal crediticio”⁸ y ii) información bancaria, que se encuentra protegida nacionalmente bajo sigilo y reserva.⁹ En este marco, el artículo 1 del Acuerdo señala que los derechos y garantías reconocidos a las personas por la legislación de cada una de las partes solo serán aplicables en tanto “no impidan o retrasen indebidamente el intercambio efectivo de información”. En consecuencia, las referidas disposiciones del Acuerdo alteran el régimen de protección de datos personales y la inviolabilidad de la correspondencia física y virtual (artículos 66 numerales 19 y 21 de la CRE), condicionándolos al cumplimiento de los fines del tratado.

26. Es así que este Organismo encuentra que el Acuerdo podría modificar el régimen de derechos y garantías constitucionales, por lo que está incurso en lo dispuesto en el artículo 419 (4) de la Constitución. En consecuencia, requiere la aprobación de la Asamblea Nacional previo a su ratificación.

4. Dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1. Dictaminar** que el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República del Ecuador para el intercambio de información en

⁸ Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, Registro Oficial Suplemento 459 de 26 de mayo de 2021, artículo 4. “Art. 4.- Para los efectos de la aplicación de la presente Ley se establecen las siguientes definiciones: [...] Datos personales crediticios: Datos que integran el comportamiento económico de personas naturales, para analizar su capacidad financiera.”

⁹ Código Orgánico Monetario y Financiero, Registro Oficial Suplemento 332 de 12 de septiembre de 2014, artículos 352 y 353. “Art. 352.- Protección de la información. Los datos de carácter personal de los usuarios del sistema financiero nacional que reposan en las entidades de dicho sistema y su acceso están protegidos, y solo podrán ser entregados a su titular o a quien éste autorice o por disposición de este Código. Art. 353.- Sigilo y reserva. Los depósitos y demás captaciones de cualquier naturaleza que reciban las entidades del sistema financiero nacional están sujetos a sigilo, por lo cual no se podrá proporcionar información alguna relativa a dichas operaciones, sino a su titular o a quien haya sido expresamente autorizado por él o a quien lo represente legalmente. Las demás operaciones quedan sujetas a reserva y las entidades del sistema financiero nacional solo podrán darlas a conocer a quien demuestre un interés legítimo y siempre que no sea previsible que el conocimiento de esta información pueda ocasionar perjuicio al cliente. Las entidades del sistema financiero nacional, con el objeto de facilitar procesos de conciliación, darán acceso al conocimiento detallado de las operaciones anteriores y sus antecedentes a la firma de auditoría externa contratada por la entidad, que también quedará sometida al sigilo y reserva. Las entidades del sistema financiero nacional podrán dar a conocer las operaciones anteriores en términos globales, no personalizados ni parcializados, solo para fines estadísticos o de información, cuando exista un interés público. Podrán también proporcionar información general respecto del comportamiento de clientes en particular, previo su autorización, para fines de evaluación de crédito, a requerimiento de otra entidad financiera o de establecimientos comerciales autorizados por los clientes, sin que ello implique la facultad de revelar transacciones individualizadas. No habrá reserva respecto de la extinción total o parcial de las operaciones activas, por lo que podrán hacerse públicas las daciones de pago y sus términos, las compensaciones, las condonaciones y las prescripciones. No se aplicará el sigilo ni reserva a los recursos de las entidades del sector público.”

materia tributaria” se encuentra incurso en el presupuesto 4 del artículo 419 de la Constitución. Por tanto, requiere de aprobación legislativa.

2. **Disponer** la publicación del texto del Acuerdo en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional para que, dentro del término de diez días contados a partir de su publicación, cualquier ciudadano intervenga defendiendo o impugnando su constitucionalidad parcial o total, de conformidad con lo previsto en el artículo 111(2)(b) de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 82(2) del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de octubre de 2025; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Claudia Salgado Levy, por uso de licencias por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)