



Universidad  
Nacional  
de Loja

**Universidad Nacional de Loja**

Facultad Jurídica Social Administrativa

Carrera de Derecho

**Análisis sobre la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo en relación a los principios constitucionales tributarios y la Ley Orgánica de la Función Legislativa.**

**Trabajo de Integración  
Curricular previa a la  
Obtención del Título de  
Abogada**

**AUTORA:**

Erika Yulissa Sanmartín Sanmartín.

**DIRECTOR:**

Dr. Danny Javier Saa Solano de la Sala Mg. Sc.

**Loja - Ecuador**

**2025**

*Educamos para* **Transformar**

## Certificación de director del Trabajo de Integración Curricular



UNL

Universidad  
Nacional  
de Loja

Sistema de Información Académico  
Administrativo y Financiero - SIAAF

### CERTIFICADO DE CULMINACIÓN Y APROBACIÓN DEL TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR

Yo, **SAA SOLANO DE LA SALA DANNY JAVIER**, director del Trabajo de Integración Curricular denominado **ANÁLISIS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DE EFICIENCIA ECONÓMICA Y GENERACIÓN DE EMPLEO EN RELACIÓN A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS Y LA LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA**", perteneciente al estudiante **ERIKA YULISSA SANMARTIN SANMARTIN**, con cédula de identidad N° **1150120598**.

#### Certifico:

Que luego de haber dirigido el **Trabajo de Integración Curricular**, habiendo realizado una revisión exhaustiva para prevenir y eliminar cualquier forma de plagio, garantizando la debida honestidad académica, se encuentra concluido, aprobado y está en condiciones para ser presentado ante las instancias correspondientes.

Es lo que puedo certificar en honor a la verdad, a fin de que, de así considerarlo pertinente, el/la señor/a docente de la asignatura de **Integración Curricular**, proceda al registro del mismo en el Sistema de Gestión Académico como parte de los requisitos de acreditación de la Unidad de Integración Curricular del mencionado estudiante.

Loja, 2 de Agosto de 2024



Identificado por:  
DANNY JAVIER SAA  
SOLANO DE LA SALA

F) \_\_\_\_\_  
DIRECTOR DE TRABAJO DE INTEGRACIÓN  
CURRICULAR

## **Autoría**

Yo, **Erika Yulissa Sanmartín Sanmartín**, declaro ser autora del presente Trabajo de Integración Curricular y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos y acciones legales, por el contenido de este. Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja la publicación de mi trabajo de integración curricular en el Repositorio Digital Institucional – Biblioteca Virtual.

**Firma:**

**Cédula de Identidad:** 1150120598

**Fecha:** 03 de febrero de 2025

**Correo electrónico:** erika.sanmartin@unl.edu.ec

**Teléfono:** 0982605708

**Carta de autorización por parte de la autora, para consulta, reproducción parcial o total y/o publicación electrónica del texto completo, del Trabajo de Integración Curricular**

Yo, **Erika Yulissa Sanmartín Sanmartín**, declaro ser autora del Trabajo de Integración Curricular denominado: “Análisis sobre la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo en relación a los principios constitucionales tributarios y la Ley Orgánica de la Función Legislativa.” como requisito para optar por el título de: Abogada, autorizo al sistema bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que, con fines académicos, muestre la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido en el Repositorio Institucional.

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el Repositorio Institucional, en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad Nacional de Loja, no se responsabiliza por el plagio o copia del Trabajo de Integración Curricular que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja a los 03 días del mes de febrero de dos mil veinticinco.

**Firma:**

**Autor:** Erika Yulissa Sanmartín Sanmartín

**Cédula de Identidad:** 1150120598

**Dirección:** San Cayetano Bajo

**Correo electrónico:** erika.sanmartin@unl.edu.ec

**Teléfono:** 0982605708

**DATOS COMPLEMENTARIOS**

**Director del Trabajo de Integración Curricular:** Dr. Danny Javier Saa Solano de la Sala.

## **Dedicatoria**

El presente Trabajo de Integración Curricular lo dedico primeramente a Dios, ya que me ha dado la fortaleza y perseverancia para superar cada obstáculo y ha sido mi guía en cada decisión tomada.

De igual forma a mis padres, Ángel y Marina quienes son mi pilar fundamental, mi ejemplo a seguir y el motivo por el cual busco ser mejor cada día, ellos me han convertido en la persona que soy ahora y han estado en cada paso apoyándome con amor, esfuerzo y sacrificio, para cumplir una a una todas mis metas.

***Erika Yulissa Sanmartín Sanmartín***

## **Agradecimiento**

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento al cuerpo docente de la Carrera de Derecho, por los conocimientos y enseñanzas impartidas durante todos estos años de formación, quienes con mucha paciencia, constancia y dedicación me brindaron la educación necesaria, apoyo y confianza durante todo mi proceso de formación profesional.

A mi director de Trabajo de Integración Curricular, Dr. Danny Javier Saa Solano de la Sala, quien dedicó su tiempo, siendo paciente, orientándome e impartíendome valioso conocimiento, y, sobre todo, confiando en mis capacidades, supo guiarme en el desarrollo de mi Trabajo de Integración Curricular.

Así mismo, agradezco a todos quienes se tomaron el tiempo para aportar con sus conocimientos y me brindaron la información necesaria para el adecuado desarrollo del presente trabajo.

***Erika Yulissa Sanmartín Sanmartín***

## Índice de Contenido

Certificación de director del Trabajo de Integración Curricular.....	ii
Autoría .....	iii
Carta de autorización por parte de la autora, para consulta, reproducción parcial o total y/o publicación electrónica del texto completo, del Trabajo de Integración Curricular..	iv
Dedicatoria.....	v
Agradecimiento .....	vi
Índice de Contenido.....	vii
Índice de Anexos .....	viii
1. Título .....	1
2. Resumen .....	2
<i>Abstract</i> .....	3
3. Introducción.....	4
4. Marco Teórico.....	6
4.1. Análisis de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo	
6	
4.1.1. ¿Qué es la eficiencia económica?.....	6
4.1.2. ¿Qué es el empleo? .....	6
4.1.3. Tributo .....	6
4.1.4. Contenido y Alcance de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo .....	9
4.1.5. Objetivo principal de creación de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo .....	10
4.1.6. Impacto económico y social de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo. ....	10
4.2. Constitucionalidad.....	11
4.2.1. Creación de normas .....	12
4.2.2. Precedentes constitucionales .....	14
4.2.3. Control de constitucionalidad.....	16
4.2.4. Facultades de la Función Ejecutiva .....	20
4.2.5. Interpretación de la ley .....	21
4.2.6. Inconstitucionalidad .....	23
4.3. Principios Constitucionales Tributarios.....	25

4.3.1.	Principio de Reserva de Ley .....	28
4.3.2.	Principio de Legalidad.....	30
4.4.	Ley Orgánica de la Función Legislativa.....	30
4.4.1.	Proyectos de ley.....	30
4.4.2.	Facultades de la Función Legislativa.....	34
4.5.	Relación entre la Constitucionalidad y la Ley.....	37
4.5.1.	Relación entre la creación de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo y los principios constitucionales tributarios.....	37
4.5.2.	Interpretación Constitucional de las Facultades del Presidente de la República y la Asamblea Nacional en Materia Económica y Fiscal.....	37
4.6.	Derecho Comparado .....	38
4.6.1.	Constitución Política de la República de Chile .....	38
4.6.2.	Constitución Española .....	39
5.	Metodología.....	40
5.1.	Métodos.....	40
5.2.	Procedimientos y Técnicas.....	40
6.	Resultados.....	42
6.1.	Resultados de las entrevistas .....	42
6.2.	Estudio de caso .....	56
7.	Discusión .....	60
7.1.	Verificación de los objetivos .....	60
7.1.1.	Objetivo General.....	60
7.1.2.	Objetivos específicos.....	61
8.	Conclusiones.....	67
9.	Recomendaciones .....	68
9.1.	Lineamientos propositivos.....	69
10.	Bibliografía.....	70
11.	Anexos.....	73

### Índice de Anexos

Anexo 1: Formato de entrevistas .....	73
Anexo 2: Sentencia analizada en el estudio de caso.....	75
Anexo 3: Certificado de traducción del Resumen al idioma inglés .....	76

## **1. Título**

Análisis sobre la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo en relación a los principios constitucionales tributarios y la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

## 2. Resumen

El presente Trabajo de Integración Curricular se enfocó en establecer la importancia de la correcta interpretación de la Constitución de la República del Ecuador por parte de la Asamblea Nacional en relación a la creación, modificación o eliminación de impuestos, tomando en cuenta que, esta facultad es exclusiva del Presidente de la República, considerando que, al crearse leyes en materia tributaria, debe ser esencial el precautelar el derecho de la sociedad a una seguridad jurídica y así contar con normativa creada en base a los principios constitucionales y todo lo establecido en la Constitución.

Con el fin de llevar a cabo el correcto desarrollo del tema de investigación planteado, se utilizó una metodología la cual consistió en la aplicación de métodos como el analítico, descriptivo, deductivo e inductivo y técnicas de investigación como las entrevistas, en este caso se aplicaron 4 entrevistas a profesionales especializados en Derecho Tributario y asesores de asambleístas; además se realizó el estudio de caso a una sentencia emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, en la cual se resolvió acerca de un conflicto similar al del análisis planteado como tema de investigación. Con la metodología aplicada, y posterior al análisis de los resultados obtenidos con la aplicación de entrevistas, se obtuvo que la totalidad de entrevistados están de acuerdo en que la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo es inconstitucional por su forma de creación, ya que, en esta ley se incorporaron impuestos adicionales a los que fueron establecidos en el proyecto de ley presentado por el Presidente de la República, existiendo así una contraposición directa al artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador.

Se concluye que, es de vital importancia analizar la forma de creación de las normas, principalmente en materia tributaria, en relación a la creación, modificación o extinción de impuestos, puesto que, al estar vigente una norma evidentemente inconstitucional por su forma de creación, los principales afectados son los ciudadanos que están pagando impuestos que no debieron crearse, así como también se ve afectado el Estado al disminuir la confianza de la sociedad en el órgano legislativo.

**Palabras clave:** Constitucionalidad, interpretación constitucional, impuestos, principios constitucionales tributarios, Asamblea Nacional, Presidente de la República.

### *Abstract*

This Curricular Integration Work focused on establishing the importance of the correct interpretation of the Constitution of the Republic of Ecuador by the National Assembly in relation to the creation, modification or elimination of taxes, taking into account that this power is exclusive to the President of the Republic, considering that, when laws are created in tax matters, it must be essential to protect the right of society to legal certainty and thus have regulations created based on constitutional principles and everything established in the Constitution.

In order to carry out the correct development of the research topic raised, a methodology was used which consisted of the application of methods such as analytical, descriptive, deductive and inductive and research techniques such as interviews, in this case 4 interviews were applied to professionals specialized in Tax Law and advisors of assembly members; in addition, a case study was carried out on a judgment issued by the Constitutional Court of Ecuador, in which a conflict similar to that of the analysis raised as a research topic was resolved. With the methodology applied, and after the analysis of the results obtained with the application of interviews, it was obtained that all the interviewees agree that the Organic Law on Economic Efficiency and Employment Generation is unconstitutional due to its form of creation, since this law incorporated additional taxes to those established in the bill presented by the President of the Republic. thus there is a direct conflict with Article 135 of the Constitution of the Republic of Ecuador.

It is concluded that it is of vital importance to analyze the form of creation of the rules, mainly in tax matters, in relation to the creation, modification or extinction of taxes, since, since a rule is clearly unconstitutional due to its form of creation, the main affected are the citizens who are paying taxes that should not have been created. as well as the State is affected by the decrease in society's confidence in the legislative body.

**Keywords:** Constitutionality, constitutional interpretation, taxes, constitutional tax principles, National Assembly, President of the Republic.

### 3. Introducción

Las afecciones de una inadecuada interpretación constitucional por parte de la Asamblea Nacional en relación a la creación, modificación o extinción de impuestos, cuando se trata de proyectos de ley de carácter económico urgente en materia económica y fiscal, dan lugar a la creación de normativa contraria a la Constitución de la República del Ecuador, como es el caso de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, en sentido de que, el artículo 135 de la Constitución es muy claro al delimitar esta facultad de creación, modificación o extinción de impuestos exclusivamente al Presidente de la República; cabe recalcar que, al darse estas situaciones no se está respetando el principio de legalidad y reserva de ley, los cuales son esenciales en la creación de una norma.

La declaratoria de inconstitucionalidad de una ley trae consigo efectos en muchos ámbitos, principalmente en el jurídico, social y económico, mismos que pueden ser muy negativos para todo el país. En el caso de leyes en materia tributaria, se ve afectado directamente el Estado, en caso de un efecto retroactivo, en el cual se tenga que devolver todo lo cobrado a los contribuyentes por uno o varios impuestos, así como también se ve afectada la seguridad jurídica y confianza legítima de los ciudadanos.

Si bien es cierto, el análisis de la constitucionalidad de toda norma le corresponde a la Corte Constitucional del Ecuador, sin embargo, es de vital importancia que, al ser una ley tributaria de interés público, se realice un análisis para conocer como se crean las normas en nuestro país y si efectivamente prevalece lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador que es la norma suprema.

En sentido de lo antes mencionado, para la presente investigación se ha planteado un objetivo general, el cual consiste en “Analizar la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, evaluando su conformidad con los principios constitucionales tributarios y la ley orgánica de la función legislativa, con el fin de contribuir al debate jurídico y social”.

Así mismo, se han planteado tres objetivos específicos, los cuales se exponen a continuación:

1. Analizar la interpretación de la Constitución en relación con las facultades del Presidente de la República y de la Asamblea Nacional en la creación, modificación o supresión de impuestos y otros aspectos económicos.

2. Estudiar precedentes jurídicos y decisiones de la Corte Constitucional relacionadas con la iniciativa legislativa en temas económicos y fiscales, para comprender mejor los límites y alcances de las atribuciones del Presidente y la Asamblea Nacional en este ámbito.
3. Analizar las posibles implicaciones jurídicas, sociales y económicas si llegase a ser declarada inconstitucional la Ley en cuestión.

El contenido del marco teórico desarrollado, así como también, la elaboración y aplicación de entrevistas a profesionales especializados en la materia y el estudio de caso realizado, coadyuvaron a la verificación de cada uno de los objetivos planteados.

La metodología que se utilizó consistió en métodos como el analítico, deductivo, inductivo, exegético y comparativo, llevándonos a una investigación de tipo descriptiva, utilizando para su desarrollo la técnica de la entrevista, la cual fue elaborada en base a un cuestionario de preguntas abiertas que ayudaron a cumplir con los objetivos planteados. Las entrevistas fueron aplicadas a 4 profesionales especializados en Derecho Tributario y asesores de asambleístas y de igual forma se realizó el estudio de una sentencia emitida por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

Como resultado se obtuvo que, efectivamente, la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de empleo es inconstitucional por su forma de creación, ya que existe una contraposición a la facultad exclusiva del Presidente de la República para crear, modificar o suprimir impuestos, misma que está establecida en el artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador, de tal forma que, la Asamblea Nacional hizo una interpretación de cierto modo errada, en lo que respecta al tratamiento de proyectos de ley de carácter económico urgente en materia económica; por lo tanto, la ley antes mencionada fue creada sin observarse adecuadamente los principios de legalidad y reserva de ley, los cuales deben ser esenciales en la formación de toda norma.

Finalmente, en la última parte del Trabajo de Integración Curricular se exponen las conclusiones producto de los datos recolectados y a su vez se plantean sus respectivas recomendaciones y lineamientos propositivos. A más de ello, se presentan las referencias bibliográficas que sustentan y validan la información que se encuentra dentro de la presente investigación.

## **4. Marco Teórico**

### **4.1. Análisis de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo**

#### **4.1.1. ¿Qué es la eficiencia económica?**

La eficiencia económica es una construcción sintética, que se distingue en las distintas fases de la reproducción de la riqueza porque adopta formas particulares de manifestarse. En tal sentido, pueden ser consideradas la eficiencia productiva, asignativa y distributiva. (Pacheco y otros, 2020). La eficiencia económica, a juicio de los autores, es una condición en que se obtiene un nivel de output con la menor cantidad de insumos posibles, por una asignación óptima de factores, y la remuneración se realiza con arreglo al aporte, ordenándose los mercados para viabilizar el consumo.

La eficiencia económica se refiere a la optimización en la utilización de recursos disponibles para maximizar la producción de bienes y servicios. En términos prácticos, una economía es eficiente cuando no se pueden mejorar la producción o la asignación de bienes sin reducir la producción o el bienestar en otra área. (Agafonow, 2007)

La eficiencia económica es un concepto fundamental en la teoría económica porque ayuda a entender cómo se pueden mejorar la producción y la distribución de bienes y servicios, contribuyendo así al crecimiento económico y al bienestar social. (Agafonow, 2007)

#### **4.1.2. ¿Qué es el empleo?**

El empleo se refiere a la relación formal o informal en la que una persona (el empleado) presta sus servicios a otra (el empleador), a cambio de una remuneración. Esta relación puede estar regulada por contratos y legislaciones laborales que estipulan derechos y obligaciones tanto del empleador como del empleado. El empleo es una de las principales fuentes de ingresos para los individuos y desempeña un papel crucial en la economía, ya que permite la producción de bienes y servicios, la generación de ingresos y la distribución de la riqueza. (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2021)

#### **4.1.3. Tributo**

Según el autor Troya (2014), el tributo constituye una prestación exigida unilateralmente por el Estado a los particulares para solventar el gasto público, en virtud de su potestad de imperio, derivada de la soberanía, la misma que radica en el pueblo y se ejerce por medio de sus representantes; es decir, el tributo es una prestación pecuniaria que los sujetos

pasivos se obligan a hacer al Estado con el fin de financiar el gasto público, de acuerdo a lo establecido en la ley.

Según el autor Marco García (2020), el tributo se consolida, por tanto, como una vía de ingreso público a cargo de un particular; se distingue de aquellas otras formas de financiación por su procedencia, pues se constriñe al pago hecho por los particulares; es decir, el tributo es una forma específica de obtener ingresos para el Estado, ya que implica que un individuo o entidad privada está obligada a realizar un pago al gobierno, a diferencia de otras formas de financiamiento público, como los préstamos o las donaciones, el tributo se caracteriza por ser una contribución impuesta directamente a los ciudadanos o entidades privadas, quienes deben cumplir con esta obligación de pago.

#### **4.1.3.1. Origen del tributo**

El Estado ecuatoriano, con el propósito de asegurar a sus ciudadanos una vida digna, libre, justa, segura, pacífica y con un desarrollo integral de la sociedad, necesita generar recursos para satisfacer las necesidades públicas. En este sentido, la recaudación de impuestos es el medio principal para obtener estos ingresos y cumplir con sus objetivos sociales. Además, las leyes fiscales deben ser coherentes y uniformes, ajustándose tanto a la Constitución como a los reglamentos fiscales pertinentes, como el Código Tributario y el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, con el fin de estandarizar los procedimientos aplicables a cualquier tributo, evitando contradicciones, repeticiones y deficiencias en la técnica legislativa. (Blacio Aguirre, 2012)

Según el autor Blacio Aguirre (2012), a lo largo de la historia, el término "tributo" ha sido utilizado para referirse a diversos tipos de pagos o contribuciones. En tiempos antiguos, se entendía como la cantidad que los nobles pagaban a sus gobernantes, ya sea como muestra de lealtad, en forma de dádivas o como parte de acuerdos de alianza o vasallaje. Durante períodos imperiales, el tributo se asociaba a diferentes impuestos, especialmente dirigidos a los propietarios de tierras y, en el caso de provincias bajo el Senado, se denominaban estipendios.

En Ecuador, la historia del tributo se remonta al establecimiento de la "contribución de indígenas" desde 1830 hasta 1859, que imponía un impuesto a todos los hombres indígenas simplemente por su condición étnica. Además, en 1837 se introdujo la "contribución general", que gravaba a empleados públicos, capitales en circulación y préstamos, hasta su reemplazo por el impuesto a la renta en 1925, luego codificado por la Ley de Impuesto a la Renta en 1928. En 1912 se implementó el impuesto a las sucesiones, extendido en 1913 a legados y

fideicomisos. Finalmente, otro impuesto común fue el de la Conscripción Vial, derogado en 1951.

#### **4.1.3.2. Clases de tributos**

Según el autor Troya (2014), los tributos se clasifican en impuestos, tasas y contribuciones especiales. Acorde a esta clasificación, concuerda el autor Blacio Aguirre (2012), el cual los clasifica de la misma manera.

#### **Impuestos**

El impuesto es un pago generalmente en forma de dinero exigido por el Estado y otras entidades públicas, quienes reclaman este pago de manera unilateral y sin ofrecer una contraprestación específica, utilizando su autoridad coercitiva para determinar tanto la forma como la cantidad requerida. Este pago se realiza con el objetivo de cubrir las necesidades colectivas. Es una obligación tributaria que el contribuyente debe cumplir, y su causa no está relacionada con una actividad específica del Estado dirigida al obligado y destinada a financiar los gastos públicos. (Blacio Aguirre, 2012)

La Ley General Tributaria de España, en su artículo 2 numeral 2 literal c, define a los impuestos como “Impuestos son los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente”.

El impuesto destaca como la fuente principal de ingresos tributarios, tanto por su efectividad en la recaudación como por ser el recurso más flexible para la implementación de políticas fiscales. Además, ha servido como modelo fundamental en la formulación de teorías tributarias. El derecho tributario sustantivo, que examina las interacciones entre la administración pública y los contribuyentes en la determinación y cobro de los tributos, se enfoca principalmente en el impuesto. (Troya, 2014)

#### **Tasas**

La Ley General Tributaria de España, en su artículo 2 numeral 2 literal a, define a las tasas como “Tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o

recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado”.

Las tasas son pagos económicos realizados por los usuarios de un servicio proporcionado por el Estado. A diferencia de los impuestos, las tasas están directamente relacionadas con la utilización de un servicio específico; por lo tanto, si el servicio no es utilizado, no existe la obligación de efectuar el pago correspondiente. (Blacio Aguirre, 2012)

Según Troya (2014), “Se entiende que las tasas son tributos, pues consisten en prestaciones que cobra el Estado unilateralmente sin que se requiera necesariamente el consentimiento del particular”.

### **Contribuciones especiales**

La Ley General Tributaria de España, en su artículo 2 numeral 2 literal b, define a las contribuciones especiales como “Contribuciones especiales son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos”.

Según Blacio Aguirre (2012) una contribución especial es “una prestación obligatoria debida en razón de beneficios individuales o colectivos derivados de obras públicas o actividades especiales del Estado”.

Para César García Novoa, la contribución especial consiste en una actividad o servicio que beneficia al particular obligado a pagar la contribución, pero esa actividad es, en principio, de incidencia o de interés general, por lo que se trataría de un tributo, que permite a la sociedad recuperar las ventajas o beneficios obtenidos, por los particulares de actuaciones de interés general o colectivo...”

#### **4.1.4. Contenido y Alcance de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo**

El contenido de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo abarca diversas disposiciones relacionadas con la eficiencia económica, la generación de empleo y la atracción de inversiones en Ecuador.

La aprobación de la Ley implica nuevos gastos tributarios que están dirigidos, principalmente, a la renta de empresas y sociedades. La ley incluye reformas a la Ley de

Régimen Tributario Interno (LRTI) y al Código Tributario enfocadas en la exoneración de impuestos, deducciones adicionales y remisión de multas e intereses.

#### **4.1.5. Objetivo principal de creación de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo**

La Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo tiene como objetivo principal impulsar el empleo, aumentar la recaudación tributaria e incentivar la inversión en Ecuador. Esta ley es de orden público, de carácter especial y aplicable en todo el territorio nacional.

Los objetivos de la ley son fortalecer la economía a partir de la implementación de incentivos tributarios, de inversión nacional y extranjera y de creación de empleo.

#### **4.1.6. Impacto económico y social de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo.**

En el Ecuador, a pesar de que, el monto de gastos tributarios es elevado, la disponibilidad de información analizar los gastos tributarios y la evidencia sobre su efectividad para la generación de inversión y/o empleo son muy limitadas (Suárez, 2020). Aunque se puede conocer la cuantía de estos gastos y las leyes que los respaldan, existe muy poca información sobre su efectividad y desempeño en Ecuador. . (FARO, 2024)

Como se mencionó, los beneficios para el bienestar social pueden ser superados por las pérdidas de ingresos que el Estado experimenta al implementar exenciones tributarias por lo que es crucial que los países evalúen la eficacia de sus políticas de incentivos fiscales. Si estos incentivos no logran impulsar la inversión, el empleo y el desarrollo sostenible, se sugiere su eliminación para redirigir esos recursos hacia políticas sociales o inversiones en infraestructura pública. (FARO, 2024)

La situación fiscal del Ecuador es muy compleja y el contexto económico en Ecuador necesita mecanismos que impulsen la economía a corto y largo plazo. Sin embargo, soluciones que generan recursos por una vez no son las más deseables. Por esto, es muy importante que las autoridades nacionales evalúen si realmente la incorporación de nuevos gastos tributarios es la mejor política pública. (FARO, 2024)

## 4.2. Constitucionalidad

Una de las características más importantes en todo Estado constitucional es la supremacía de la Constitución, surgiendo la necesidad de la existencia de un control que la garantice, el cual impida que el resto de normas del ordenamiento contravengan la norma suprema, en desmedro de tal supremacía y, por ende, del propio Estado constitucional. (Gómez Villavicencio, 2022)

En sentido de lo antes mencionado, se denota lo esencial de la existencia de una supervisión adecuada del cumplimiento de lo establecido en la Constitución y que no se dé cabida a normas que trasgredan esta supremacía. En el Ecuador, el órgano encargado de realizar este control es la Corte Constitucional, la cual puede actuar de oficio o a petición de parte; cabe recalcar que, toda decisión emitida por la Corte Constitucional causa ejecutoria.

Es importante mencionar que, son válidas las normas que son conformes a las metanormas en las que se fundamentan, es decir, una norma es válida siempre y cuando no vaya en contra de la Constitución de la República del Ecuador.

La validez puede ser formal o material. Se habla de validez formal cuando la conformidad de las normas se da respecto de las metanormas que regulan su producción. Se hace referencia en este caso a las metanormas que ordenan tanto las competencias para la expedición de normas como el procedimiento para ello. La validez material es la conformidad de las normas con el contenido material de las metanormas que las sustentan. (Gómez Villavicencio, 2022)

Así pues, una norma legal es formalmente válida cuando ha sido expedida por el órgano constitucionalmente competente y siguiendo el procedimiento establecido para ello en la Constitución; y materialmente válida cuando coincide con el contenido material de la norma suprema, o no lo contraviene. Por el contrario, las normas que no han sido expedidas conforme a la Constitución o contravienen su contenido material carecen de validez. (Gómez Villavicencio, 2022)

En el Estado constitucional la vigencia de las leyes no garantiza su validez, pues esta depende de su conformidad no solo formal sino también material con la constitución, norma suprema y rígida. En efecto, puede haber una norma vigente e inválida por no haberse expedido mediante el procedimiento previsto por la Constitución; y también una vigente y válida

formalmente, pero inválida materialmente por vulnerar derechos reconocidos en la Constitución. (Gómez Villavicencio, 2022)

#### **4.2.1. Creación de normas**

El inicio del proceso de creación de una norma en Ecuador se da con la presentación de un proyecto de ley ante el órgano legislativo representado por la Asamblea Nacional, cumpliendo previamente con ciertos requisitos los cuales parten desde la iniciativa hasta su contenido. (RACINES, 2013)

De acuerdo con el artículo 134 de la Constitución de la República del Ecuador, quienes pueden tener iniciativa, es decir, quiénes pueden presentar proyectos de ley son:

1. A las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional.
2. A la Presidenta o Presidente de la República.
3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia.
4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones.
5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional.
6. Quienes presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados.

El numeral uno establece que los miembros de la Asamblea Nacional, ya sea individualmente o con el respaldo de una bancada legislativa, tienen la capacidad de presentar proyectos de ley. Esto subraya la importancia de la representación política en el proceso legislativo y permite que diferentes grupos políticos tengan voz en la formulación de leyes.

El numeral dos establece que el jefe del ejecutivo también tiene la facultad de presentar proyectos de ley. Esto refleja su papel central en la elaboración de políticas y la dirección del país, especialmente en áreas de su competencia, este es acorde con el numeral 11 del artículo 147 de la Constitución de la República que trata sobre las atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República que textualmente dice: “Participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes”.

El numeral tres establece que se reconoce a otras funciones del Estado la capacidad de presentar proyectos de ley en los ámbitos de su competencia. Esto asegura que las diferentes ramas del gobierno puedan contribuir al proceso legislativo según sus áreas de especialización y responsabilidad.

El numeral cuatro establece que se otorga la capacidad de presentar proyectos de ley a ciertas instituciones específicas, como la Corte Constitucional, la Procuraduría General del Estado, la Fiscalía General del Estado, la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública, en las materias que les correspondan de acuerdo con sus atribuciones. Esto resalta la importancia de estas instituciones en la promoción y protección de los derechos y la legalidad en el país.

El numeral cinco hace referencia a que se permite a las personas individuales y a las organizaciones sociales presentar proyectos de ley, siempre que cuenten con el respaldo de al menos el 0.25% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional. Esto facilita la participación ciudadana en el proceso legislativo y promueve la inclusión de diversas perspectivas en la formulación de leyes.

El numeral seis hace mención de que aquellos que presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones tienen derecho a participar en su debate, ya sea personalmente o a través de delegados. Esto garantiza que los proponentes tengan la oportunidad de defender sus propuestas y contribuir al proceso legislativo.

Cabe recalcar que, en el caso de la presentación de proyectos de ley en materia económica catalogados de carácter urgente, la Constitución del Ecuador le confiere la facultad exclusiva al Presidente de la República.

Así mismo, el artículo 132 de la Constitución de la República del Ecuador establece que la Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos:

1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.
2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes.
3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados.

4. Atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados.
5. Modificar la división político-administrativa del país, excepto en lo relativo a las parroquias.
6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales.

#### **4.2.2. Precedentes constitucionales**

Al analizar el concepto de precedente constitucional, es importante resaltar que, antes de la promulgación de la Constitución de 2008, este concepto no estaba expresamente previsto en la legislación ecuatoriana. Ni la Constitución Política de la República de 1998 ni la Ley de Control Constitucional establecieron como una facultad del anterior Tribunal Constitucional, actualmente Corte Constitucional, la emisión de decisiones que pudieran ser consideradas como precedente.

Según Aguirre (2019), respecto a la actividad integradora del derecho, el Tribunal Constitucional anteriormente no se preocupó en establecer, al menos un sistema de precedentes persuasivos, lo que se evidenció “debido a que no se obedecía a un modelo constitucionalizado, sino la pretensión era simplemente dar respuesta a un problema de derechos sometido a su consideración, pero no concebía que la decisión era una herramienta para la tutela de los derechos”; es decir, el Tribunal Constitucional no desarrolló un sistema de precedentes persuasivos, lo que se explica por el hecho de que su enfoque no estaba basado en un modelo constitucionalizado. En lugar de eso, su objetivo era simplemente resolver problemas relacionados con los derechos presentados ante él, sin reconocer que sus decisiones podrían servir como una herramienta para proteger esos derechos. Este análisis señala una carencia en el enfoque del Tribunal Constitucional en cuanto a la función integradora del derecho. Aunque este órgano se ocupaba de resolver casos relacionados con los derechos, su falta de atención a la formación de precedentes persuasivos podría haber limitado su capacidad para crear una jurisprudencia coherente y efectiva en la protección de los derechos constitucionales.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 2008, esta situación cambia significativamente. Ecuador revisa su tradicional entendimiento sobre las fuentes del derecho, reconociendo que el concepto de fuente no se limita exclusivamente a la ley en su sentido formal. Se acepta que hay otras expresiones que pueden generar derecho objetivo y que no

necesariamente emanan del Parlamento. Entre estas, se destaca la jurisprudencia constitucional. (Aguirre, 2019)

La Constitución, en sus artículos 185, 221 y 436.6, reconoce que las sentencias de las altas cortes ecuatorianas tienen efectos vinculantes no solo para las partes involucradas en el caso, sino también para todos los demás. Esto representa un claro reforzamiento normativo de la importancia de la jurisprudencia en nuestro sistema legal, tal como se establece en disposiciones constitucionales. La Constitución asigna un papel destacado a la Corte Constitucional en la creación del derecho constitucional, con el objetivo de garantizar la efectividad del principio de igualdad en dos dimensiones: igualdad ante la ley e igualdad de trato por parte de los tribunales. Esto busca evitar la vulneración de estos derechos cuando un juez ignora la línea jurisprudencial establecida por una corte superior en un tema específico. (Aguirre, 2019)

Según Aguirre (2019), Si consideramos que la interpretación constitucional tiene el mismo peso que la propia Constitución, entonces no es apropiado equiparar el valor del precedente con el de la ley. Aunque ambas fuentes legales tienen como objetivo desarrollar el contenido de los derechos, según lo establecido en el artículo 11.8 de la Constitución mencionado anteriormente, lo hacen a diferentes niveles de abstracción y mediante procedimientos distintos. La generación de precedentes requiere necesariamente la existencia de un caso particular que debe ser resuelto, lo que constituye el marco del ejercicio de interpretación constitucional. En este orden de ideas, no es correcto asimilar que:

“La Constitución atribuye la facultad de crear normas jurídicas, con rango de ley, a la CC a través de sentencias en las acciones de inconstitucionalidad por omisión (art. 436.10), en la jurisprudencia vinculante cuando revisa las sentencias de los jueces ordinarios de las garantías jurisdiccionales (art. 86.5 y 436.6) la LOGJCC le autoriza hacerlo en las sentencias interpretativas y en las aditivas en las demandas de inconstitucionalidad (art. 76.5)”.

Según Aguirre (2019), sostener esta perspectiva implica, en esencia, volver a colocar a la ley en el centro del sistema jurídico, ya que se argumenta que la jurisprudencia tiene una similitud con la ley, dado que la propia Constitución le otorga la capacidad de crear normas legales. Sin embargo, este enfoque pasa por alto la dinámica resaltada en el capítulo anterior con respecto al Estado constitucional. En este contexto, se estableció un sistema de fuentes jurídicas dinámico en lugar de estático, en el que la interpretación judicial es una de las vías para hacer efectivo dicho sistema, aunque ciertamente no es la única; es decir, sostener esta

postura implica volver a situar a la ley en el centro del sistema jurídico. Se argumenta que la jurisprudencia se asemeja a la ley en virtud de que la Constitución le otorga la capacidad de crear derecho; esta perspectiva pasa por alto la dinámica establecida en el Estado constitucional. Esto implica que la interpretación judicial es una vía importante para hacer efectivo este sistema, aunque no es la única.

#### **4.2.3. Control de constitucionalidad**

Es importante partir mencionando que los criterios establecidos por la Corte Constitucional en sus reiterados fallos son el resultado de un proceso de interpretación de la Constitución y de una interpretación armónica de las disposiciones legales subordinadas relacionadas con el recurso de casación, en consonancia con la Constitución del país. Por lo tanto, estos criterios se equiparan en importancia a la Constitución y tendrán precedencia sobre cualquier otra normativa de menor jerarquía que entre en conflicto con estas directrices vinculantes.

Néstor Pedro Sagüés propone una detallada clasificación de los diferentes sistemas de control de constitucionalidad existentes, y lo hace a base de criterios tales como la admisión, el órgano de control competente, el procedimiento, el radio de acción y el efecto. Para los objetivos de esta sección tiene especial interés la clasificación que hace en función del órgano de control, dentro de la que encontramos el control de constitucionalidad judicial y, dentro de este, los sistemas de control difuso, concentrado y mixto. (Sagüés, 2001)

#### **El sistema estadounidense**

El sistema americano, estadounidense o de control de constitucionalidad difuso consiste en que el control de constitucionalidad se lleva a cabo por todos los jueces que administran justicia en los casos concretos sometidos a su jurisdicción, y no por un órgano centralizado. Se efectúa por vía incidental, esto es como un incidente dentro de un determinado proceso, y con efectos inter-partes, no erga omnes. Tanto es esto así que no se expulsa del ordenamiento jurídico a la norma declarada inconstitucional. (Gómez Villavicencio, 2022)

Es por vía jurisprudencial, y concretamente a partir del mundialmente famoso fallo del caso *Marbury versus Madison*, dictado por la Corte Suprema de los Estados Unidos de América en 1803, que termina definiéndose este tipo de control de constitucionalidad posterior o represivo, que se da luego de la promulgación de las leyes. (Gómez Villavicencio, 2022)

Así pues, con el fallo de *Marbury versus Madison* terminaría imponiéndose lo que en tiempos constituyentes se había manifestado en *El Federalista* (LXXXVIII), esto es:

“La independencia absoluta de los tribunales de justicia es particularmente esencial bajo una Constitución limitada, es decir, una que impone ciertas restricciones concretas a la autoridad legislativa, como la de no legislar decretos de proscripción, leyes *ex post facto*, y demás. En la práctica este tipo de limitaciones solo se mantienen por medio de tribunales de justicia que declaran como nulo cualquier acto contrario al sentido expreso de la Constitución. Sin este mecanismo resultará fútil toda defensa de derechos o privilegios individuales”. (HAMILTON y otros, 2015)

### **El sistema austriaco**

En el sistema austriaco o de control de constitucionalidad concentrado un ente centralizado y especializado, ajeno a los tres poderes tradicionales del Estado, aunque con fisonomía judicial, lleva a cabo el control de constitucionalidad. Se conoce a este sistema como austriaco por haberse establecido por primera vez en la Constitución austriaca de 1920, aunque terminó imponiéndose en muchos países de Europa continental, como por ejemplo Alemania, Italia y España, y en la mayoría de los de América Latina. (Gómez Villavicencio, 2022)

Este tipo de control se efectúa normalmente a instancia de parte, siendo los efectos de los correspondientes fallos *erga omnes*, pues la norma encontrada inconstitucional es expulsada del ordenamiento jurídico. (Gómez Villavicencio, 2022)

A diferencia del control de constitucionalidad estadounidense, que podemos decir surgió de forma “natural” (la Constitución de los Estados Unidos nada estableció ni establece al respecto), el control concentrado es más bien una creación artificial, el producto de una decisión política expresa. En efecto, es la voluntad del constituyente la que expresamente crea un órgano de control de constitucionalidad, llámese Tribunal Constitucional, Corte Constitucional o de otra forma equivalente, esencialmente separado de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. (Gómez Villavicencio, 2022)

### **El control constitucional mixto**

Como su nombre lo indica, se trata de una especie de mixtura o convergencia entre el control de constitucionalidad estadounidense o difuso y el austriaco o concentrado. Se da cuando, además de establecerse un órgano centralizado y especializado en el control de

constitucionalidad (sistema austriaco), se autoriza a cualquier juez ordinario a desaplicar las normas contrarias a la Constitución (sistema americano). Como puntualiza Sagüés:

“Cuando el control de constitucionalidad es compartido entre un tribunal constitucional (habitualmente órgano extrapoder) y el poder judicial, la fórmula de coexistencia usual es asignar al primero el conocimiento de ciertas acciones de declaración de inconstitucionalidad (o de constitucionalidad), para las que tienen legitimación activa solo determinados sujetos, y con efectos erga omnes, mientras que la judicatura clásica opera en los demás procesos constitucionales, y con efectos para el caso concreto. De haber diferencias de criterio entre el tribunal constitucional y la judicatura, generalmente prevalece el primero”. (Sagüés, 2001)

En síntesis, el control de constitucionalidad es un mecanismo necesario para garantizar la supremacía y la rigidez de la Constitución, características fundamentales del modelo de Estado constitucional.

En el Ecuador el control concreto de constitucionalidad es de carácter concentrado, pues se ejerce por la Corte Constitucional mediante la cuestión de inconstitucionalidad que le formulan los jueces que motivadamente tengan dudas acerca de la constitucionalidad de una norma.

En cuanto al control abstracto, también corresponde a la Corte, la que lo ejerce mediante distintos mecanismos preventivos y represivos, desde la acción pública de inconstitucionalidad, al alcance de cualquier ciudadano, hasta el control de normas conexas e incluso de omisiones normativas.

#### ***4.2.3.1. Atribuciones de la Corte Constitucional***

El artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:

1. Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias. Sus decisiones tendrán carácter vinculante.
2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.

3. Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución.
4. Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo.
5. Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias.
6. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión.
7. Dirimir conflictos de competencias o de atribuciones entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución.
8. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales.
9. Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.
10. Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley.

Las atribuciones que establece el artículo antes mencionado se dan con el propósito de asegurar que todas las normas y actos de las autoridades del Estado se ajusten a lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, en este sentido, se otorga un rol crucial a la

Corte Constitucional, con el fin de que ejerza la protección y garantía de la supremacía constitucional, asegurando, a través de las facultades o atribuciones que le corresponden, que las acciones en el ámbito normativo del Estado se alineen con los principios fundamentales establecidos en la Constitución.

#### **4.2.4. Facultades de la Función Ejecutiva**

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 141 establece que “la Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública.

La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas”.

El Vicepresidente representa al Presidente cuando este se encuentra ausente temporalmente y cumple con las funciones que el Presidente de la República le asigne. El Vicepresidente de la República deberá tener los mismos requisitos necesarios para cumplir las funciones del Presidente de la República y tendrá las mismas prohibiciones e inhabilidades.

Los Ministros de Estado son los encargados de cumplir las funciones como personeros de los Ministerios a los que el Presidente de la República les asigne, siendo de libre nombramiento y remoción.

##### ***4.2.4.1. Facultades del Presidente de la República en Materia Económica y Fiscal***

Cuando hablamos de iniciativa ejecutiva, específicamente en proyectos de ley de carácter urgente en materia económica es importante hacer mención al artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual establece que “sólo 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.”; es decir, la disposición restringe la facultad de presentar proyectos de ley relacionados con la creación, modificación o eliminación de impuestos, el aumento del gasto público y los cambios en la división político-administrativa del país exclusivamente al Presidente o Presidenta de la República, a mi parecer, esto centraliza el poder legislativo en manos del ejecutivo en estos temas específicos.

Así mismo, el artículo 301 de la misma Constitución establece que “Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”; es decir, la disposición establece que solo la Función Ejecutiva puede proponer la creación, modificación, exoneración o extinción de impuestos. Esto resalta el papel del poder ejecutivo en la formulación de políticas fiscales y económicas, así como su responsabilidad en la administración financiera del Estado, dejando claros los roles y los procesos para la imposición y la gestión de impuestos, tasas y contribuciones en Ecuador, destacando la importancia de la iniciativa legislativa del poder ejecutivo, los procedimientos normativos y la regulación legal en estas materias.

#### **4.2.5. Interpretación de la ley**

Aunque algunos respetables tratadistas no lo reconozcan, la problemática de la interpretación de la ley es idéntica en el derecho anglosajón y en el derecho continental europeo. Eso es así, sencillamente porque en ambos sistemas el objeto de interpretación es el mismo: atribuir significado a la ley, es entonces, una misma problemática, el lenguaje de la norma legal, que requiere la aplicación de ciertas reglas, métodos y cánones, muchos de ellos milenarios, que pueden ser aplicados en el contexto de ambos sistemas por igual. (Zusman, 2018)

La interpretación de la ley es, pues, una cuestión universal, que, independientemente de las particularidades de cada sistema, implica el entendimiento o la comprensión de la norma legal, a la luz de métodos y cánones que no difieren en nada. Y es que, al final, la interpretación de la ley resuelve problemas de lenguaje y de comunicación, solo que se trata de lenguaje legal. (Zusman, 2018)

Ahora bien, según el autor Pachano (2002), la interpretación Constitucional es el proceso mediante el cual se indaga el sentido de una norma constitucional con el fin de aplicarla. (Pachano, 2002)

La interpretación constitucional de la Constitución de 2008 está encomendada a la Corte Constitucional, que actúa como la autoridad oficial para esta labor. No obstante, diferentes intérpretes pueden ofrecer lecturas divergentes. Por ejemplo, aquellos que perciben el derecho como estático tenderán hacia una interpretación original que enfatice la fidelidad al

texto constitucional. Por el contrario, quienes consideran que el derecho evoluciona según las condiciones culturales, sociales y económicas, adoptarán una interpretación más dinámica, aplicando el derecho a las circunstancias contemporáneas. (Betancourt & Romero, 2021)

Es importante tomar en cuenta que, la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 427 establece que:

“Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional”.

Es decir, el texto constitucional establece una metodología interpretativa que prioriza la coherencia, la protección de los derechos y el respeto a la intención original de los constituyentes.

#### ***4.2.5.1. Clases de interpretación de la ley***

La interpretación también se clasifica tomando como referencia determinados criterios, el primero de ellos tiene en cuenta el ámbito en el que se realiza, dentro de la cual encontramos la interpretación judicial; y la interpretación científica. La interpretación judicial, denominada también usual, es la que realizan los jueces y tribunales en el ejercicio de su actividad jurisdiccional. (Galiano Maritan, 2019).

La interpretación auténtica es aquella que realiza el legislador, autor de la norma. Por su naturaleza, la norma interpretativa ha de tener el mismo o superior rango que la norma interpretada. La finalidad de este tipo de interpretación es definir una interpretación determinada que excluya otras posibles, y su eficacia se proyecta hacia el futuro, por lo que se dice que tiene un alcance innovador. (Galiano Maritan, 2019).

En el caso del sistema jurídico ecuatoriano, los artículos 429 y 436 de la Constitución de la República de Ecuador de 2008 en su primer numeral aluden a que la Corte Constitucional es el máximo órgano de interpretación constitucional, empero, no significa que sea el único, pues según la redacción de la norma, no serán solo los jueces, sino también las autoridades públicas y también los ciudadanos los que pueden interpretar la Constitución para su aplicación, conforme a la obligación contenida en el artículo 426. (Galiano Maritan, 2019).

En segundo lugar, tenemos las clases de interpretación por sus resultados, dentro de la cual se identifica la interpretación declarativa y la interpretación crítica o correctora. La interpretación declarativa es una forma de interpretación textual, pues los resultados que se obtienen mediante ella quedan siempre dentro del campo de las significaciones posibles que permite el texto interpretado. (Galiano Maritan, 2019).

La interpretación declarativa se diferencia de la interpretación crítica o correctiva, en cuanto la declarativa es una mera fijación del sentido del texto legal y, por tanto, el resultado que con ella se alcanza está siempre dentro de los varios significados posibles que ofrece el texto en su tenor literal; en la interpretación declarativa se respeta siempre la letra del texto interpretado; precisándose su significado conforme a algunas de las acepciones que permite la palabra o palabras del texto que se interpreta. (Galiano Maritan, 2019).

Según Rodríguez-Toubes Muñiz (2013), la distinción entre estos enfoques de interpretación radica en el grado de adhesión al texto o a los objetivos cuando entran en conflicto. En la teoría declarativa, se da prioridad al significado literal del texto (interpretación declarativa), mientras que en la teoría reconstructiva finalista se privilegia la interpretación que mejor sirve a los objetivos perseguidos (interpretación correctiva). Además, puede surgir una interpretación abrogante, que concluye que una norma es inaplicable por ser incompatible con otras normas o con el sistema, lo que resultaría en una antinomia.

Por otro lado, está la interpretación doctrinal o libre, realizada por académicos y expertos en derecho. Aunque no tiene fuerza legal vinculante, puede servir como una herramienta útil para orientar la práctica jurídica y fundamentar la jurisprudencia como fuente del derecho en Ecuador. (RODRÍGUEZ-TOUBES MUÑIZ, 2013)

Por último, están las categorías de interpretación basadas en el método utilizado, un tema que se abordará más adelante en un apartado independiente, a partir de su regulación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. (RODRÍGUEZ-TOUBES MUÑIZ, 2013)

#### **4.2.6. Inconstitucionalidad**

Según el Diccionario prehispanico del español jurídico, la inconstitucionalidad consiste en un procedimiento a través del cual el Tribunal Constitucional garantiza la supremacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las leyes, disposiciones normativas y actos con fuerza de ley del Estado y de las comunidades autónomas. La

inconstitucionalidad de las normas puede ser verificada por el Tribunal Constitucional a través de vías procesales diferentes: el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad.

La inconstitucionalidad, se puede solicitar de forma exclusiva ante la Corte Constitucional, ya que, en Ecuador el órgano que se encarga de garantizar la constitucionalidad de las leyes es la Corte Constitucional; a través de una demanda de acción de inconstitucionalidad en caso de que exista una posible contradicción entre la Constitución y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía: ley, tratado internacional, reglamento o decreto, con el objeto de preservar o mantener la supremacía de la Carta Magna y dejar sin efecto las normas declaradas inconstitucionales.

#### ***4.2.6.1. Implicaciones de una declaración de inconstitucionalidad***

Al hablar de una declaratoria de inconstitucionalidad es indispensable referirse al artículo 95 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el cual establece “Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro...”, es decir, las decisiones emitidas en el marco del control abstracto de constitucionalidad tienen carácter de cosa juzgada y aplican de manera general hacia el futuro.

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, se pueden determinar algunas variables que se derivan de una declaración de inconstitucionalidad, estas son:

**Inaplicabilidad:** La norma declarada inconstitucional deja de tener efecto y no puede ser aplicada en el futuro.

**Retroactividad o Irretroactividad:** Dependiendo de la decisión de la Corte Constitucional, la declaración de inconstitucionalidad puede tener efectos retroactivos o no.

**Efecto Vinculante:** La declaración de inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional es vinculante para todos los órganos del Estado, lo que significa que todas las instituciones y autoridades están obligadas a cumplir con esta decisión.

Es muy importante tomar en cuenta que, si el tributo o impuesto fue tratado y entendido como constitucional mientras estuvo vigente, entonces su posterior declaratoria de inconstitucionalidad no deslegitima su aplicación anterior. (Núñez Dávila, 2024)

El autor Sergio Núñez Dávila considera que, generalmente, la Corte Constitucional ha dado efectos inmediatos a las sentencias en las que declara la inconstitucionalidad de algún

tributo. Por ejemplo, en la sentencia 007-15-SIN-CC de 31 de marzo de 2015, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad parcial de una ordenanza que creaba una tasa relativa al sector de telecomunicaciones, expresamente manifestando que “el efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad será aquel previsto en el artículo 95 primer inciso de la LOGJCC; es decir, produce efectos generales hacia el futuro a partir de su aprobación en el Pleno de la Corte Constitucional”. Esto significa aceptar que lo recaudado fue legítimo en su momento y que una posterior declaratoria de inconstitucionalidad no lo afectó.

No fue sino hasta finales de 2023 que la Corte Constitucional se animó, en unos pocos casos, a retrotraer los efectos de sus sentencias emitidas a propósito del control abstracto de constitucionalidad en materia tributaria. La primera vez que lo hizo fue en la sentencia 101-20-IN/23. La norma impugnada fue una ordenanza municipal que supuestamente modificó elementos esenciales del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales, creado por el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. Al darle la razón al accionante, la Corte dispuso que el GAD devuelva todo aquello que sin la ordenanza no hubiera recaudado. Es decir, el excedente entre lo que el COOTAD permite recaudar y lo que la ordenanza recaudó por las ilegítimas modificaciones realizadas. (Núñez Dávila, 2024)

Es fundamental hacer el análisis de que, si bien es cierto, el contribuyente tiene un deber frente al Estado que consiste en pagar tributos para financiar la existencia y funcionamiento de este último, pero, así como tiene ese deber, también tiene el derecho a contribuir únicamente aquello que según la Constitución corresponda, es decir, el derecho de que los tributos que se le cobren tengan un origen legítimo, y si se trata de un impuesto, un origen legislativo y por tanto democrático.

### **4.3. Principios Constitucionales Tributarios**

Diferentes tratadistas manifiestan que los principios del régimen tributario se basan en establecer principios de ordenación y aplicación del sistema tributario. En cuanto a la ordenación manifiestan que se basa en la capacidad económica de las personas obligadas a satisfacer los tributos y en los principios de justicia, generalidad, igualdad, progresividad, equitativa distribución de la carga tributaria y no confiscatoriedad; y, en la aplicación expresan que se basarán en los principios de proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales y asegurará el respeto de los derechos y garantías de los obligados tributarios. (Blacio Aguirre, 2012)

El artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador establece que: El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. (Asamblea Nacional, 2008)

Para entender la importancia de los principios que rigen el régimen tributario establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, es necesario establecer una definición clara de los mismos.

**Principio de Generalidad:** Este principio hace referencia a que todos estamos obligados al pago de los tributos constitucional y legalmente establecidos, es así como, el artículo 83, numeral 15 de la Constitución de la República del Ecuador establece que “Son deberes y responsabilidades de los ecuatorianos: Cooperar con el Estado y la comunidad (...) y pagar los tributos establecidos por la ley”

El profesor Héctor Villegas, referente a este principio nos decía lo siguiente: No se trata de que todos deban pagar tributos, según la generalidad, sino que nadie debe ser eximido por privilegios personales, de clase, linaje o casta. En otras palabras, el gravamen se debe establecer en tal forma que cualquier persona, cuya situación coincida con la señalada como hecho generador del tributo, debe quedar sujeta a él. (Villegas, 2001)

**Principio de Progresividad:** Este principio sugiere la implementación de tarifas progresivas, por lo tanto, a mayor grado de capacidad económica debe aplicarse una tarifa más alta que la anterior. La aportación de los ciudadanos a criterio del autor Villegas (2001) “se funda en el propósito de lograr la igualdad de sacrificios en los contribuyentes”

El abogado Miguel Ángel Saltos en relación a este principio nos dice que la determinación de los impuestos debería estar siempre basado en la capacidad contributiva de las personas. En este sentido, la fijación de tarifas o tasas impositivas no necesariamente tiene que ser la misma para todos, puesto que la fundamentación serán las variables de ingresos económicos y de rentabilidad.

En relación a las definiciones antes mencionadas, tenemos al autor Rafael Bravo que nos dice: Los hacendistas han establecido el criterio de la equidad horizontal y de la equidad vertical, para graduar la cuantía de los tributos en función de la capacidad de pago. Desde el punto de vista de la equidad horizontal, se ha dicho que los contribuyentes que se encuentren dentro de una misma situación económica deben contribuir en forma razonablemente igual a

las cargas de la comunidad. Atendiendo a la equidad vertical, se ha dicho que al comparar la carga tributaria de las personas que se encuentran en distintos niveles económicos, el mayor peso debe recaer sobre los más ricos, de tal manera que esa mayor tributación se acentúe de manera más que proporcional. (Bravo Arteaga, 2000)

**Principio de Eficiencia:** El artículo 4 del Código Orgánico Administrativo nos establece una definición clara del principio de eficiencia, la cual nos dice que: “Las actuaciones administrativas aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas. Se prohíben las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales”. En otras palabras, el principio de eficiencia se refiere a la Administración tributaria sin dilaciones ni retardos injustificados.

**Principio de Simplicidad Administrativa:** Este principio se refiere a que los trámites, procesos, fórmulas, entre otros, no deben representar dificultad para el sujeto pasivo y la ciudadanía en general. Sería incomprensible que las estructuras recaudatorias sean tan enredosas o complicadas para que cualquier contribuyente pueda cumplir con su obligación tributaria. Si se quiere estimular que los sujetos pasivos contribuyan se les debe ofrecer todas las medidas que sean simples y acordes a los avances tecnológicos de estos tiempos.

En relación a lo antes mencionado, el autor Rafael Bravo Arteaga nos dice que la evasión de los impuestos muchas veces “proviene no tanto de la intención de evitar el pago del tributo, sino de eludir las trabas de orden formal que impiden el desarrollo eficiente de las actividades económicas”. (Bravo Arteaga, 2000)

**Principio de Irretroactividad:** Este principio se refiere a que la norma tributaria rige de modo general para el futuro, para lo venidero, por lo tanto, no tiene efecto retroactivo. En relación a ello, el artículo 3 del Código Tributario establece que “(...) No se dictarán leyes tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes”. (COMISIÓN DE LEGISLACIÓN Y CODIFICACIÓN, 2005)

Este principio se relaciona con el derecho a la seguridad jurídica, puesto que, la seguridad jurídica de la no aplicación de reformas legales, en este caso de modificaciones impositivas, a hechos ocurridos con anterioridad a las mismas, son garantías constitucionales en la mayoría de los Estados, este también es el caso de Ecuador. La preexistencia de la norma jurídica es un requisito elemental para que los sujetos pasivos de forma adelantada conozcan sus obligaciones tributarias con el Estado, es una manifestación de la seguridad jurídica en un Estado de derecho.

**Principio de Equidad:** La equidad comprende un trato justo a las personas, dando a cada cual lo que le pertenece a partir del reconocimiento de las condiciones y las características específicas, en otras palabras, este principio se refiere a que la imposición debe ser razonable y equilibrada, dándole un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales frente a la carga tributaria.

En la rama del Derecho Tributario, la equidad es transversal con los otros principios, especialmente aquellos relacionados con la capacidad contributiva, la solidaridad e igualdad.

**Principio de Transparencia:** El artículo 12 del Código Orgánico Administrativo, en relación al principio de transparencia, establece que “Las personas accederán a la información pública y de interés general, a los registros, expedientes y archivos administrativos, en la forma prevista en este Código y la ley”. Es decir, la actuación de la administración tributaria debe estar a la vista de todos.

**Principio de Suficiencia Recaudatoria:** La suficiencia recaudatoria implica que el Estado, por intermedio de las instituciones autorizadas, ha de coleccionar los recursos suficientes, de los cuales los particulares son titulares, para cubrir sus expensas. (Armijos González, 2021)

Es decir, no se trata de crear más tributos, sino de que la Administración Tributaria ejerza sus facultades de manera óptima con la finalidad de recaudar lo necesario con los tributos ya establecidos.

Cabe recalcar que, los principios jurídicos, entendidos como las ideas y valores que inspiran al ordenamiento jurídico, son criterios de larga data que cumplen importantes funciones en los sistemas de derecho. Ellos orientan, señalan el norte, para el logro de los diferentes fines democráticos. En materia constitucional y tributaria no se permanece indiferente frente a estos postulados, siendo así que, los principios tributarios establecen los límites a la potestad tributaria que tiene el Estado y constan en la Constitución de la República del Ecuador con el fin de proteger los derechos de los contribuyentes y evitar que existan abusos de poder. (Albán Arias, 2011)

#### **4.3.1. Principio de Reserva de Ley**

Este precepto, de singular trascendencia para el derecho que nos ocupa, constituye toda una garantía para los contribuyentes al prescribir el diseño del tributo. Asegurando con eso la consecución de ciertos propósitos y eliminando atropellos. (Albán Arias, 2011)

La legalidad implica en primer lugar la reserva de ley. Los tributos no pueden ser impuestos sin una norma jurídica que tenga el rango formal de ley. Esto significa que solo un órgano colegiado representativo del pueblo puede crearlos, y que la administración o los órganos del gobierno, incluido el poder ejecutivo, no tienen la autoridad para establecer obligaciones tributarias ni definir sus elementos. Aquí es donde se pueden observar las diferencias específicas de cada sistema legal, especialmente en relación con la forma de gobierno y las competencias del poder ejecutivo. (Upegui, 2017)

#### ***4.3.1.1. En el ámbito constitucional***

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 301 hace referencia acerca del principio de reserva de ley, estableciendo que “Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”; es decir, solo mediante una propuesta de la Función Ejecutiva y a través de una ley aprobada por la Asamblea Nacional se podrán introducir, cambiar, eximir o eliminar impuestos. Las tasas y contribuciones, por otro lado, solo pueden ser establecidas, modificadas, exoneradas o eliminadas mediante un acto normativo emitido por una autoridad competente. Las tasas y contribuciones especiales serán creadas y reguladas conforme a lo dispuesto por la ley.

#### ***4.3.1.2. En el ámbito tributario***

El Código Tributario en su artículo 4 inciso primero, establece que “Sólo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos. No se dictarán leyes tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes”; es decir, se indica que solo mediante un acto legislativo de una entidad competente se pueden establecer, modificar o eliminar los tributos, esto significa que la creación o modificación de tributos debe seguir un proceso formal a través de un órgano legislativo designado, además, se establece que no se permitirá la promulgación de leyes tributarias con efecto retroactivo que perjudiquen a los contribuyentes, esto significa que las leyes tributarias no pueden aplicarse de manera retroactiva para imponer obligaciones fiscales adicionales a los contribuyentes por actividades pasadas.

### **4.3.2. Principio de Legalidad**

El principio de legalidad es uno de los principios jurídicos que fundamentan la constitución de un Estado de derecho y en virtud del cual los poderes públicos están sometidos a la ley y al derecho.

Para Ricardo Lobo Torres “la legalidad tributaria no se encuentra solitaria entre los principios constitucionales, ni siquiera vive en permanente colisión con otros principios, sino que se coloca en un juego de ponderación con la capacidad contributiva y con otros principios vinculados a la justicia, como el costo y beneficio y la solidaridad del grupo”.

#### ***4.3.2.1. En el ámbito constitucional***

La Constitución actual guarda armonía con el principio de reserva de ley al establecer la necesidad que mediante ley se regulen los principales aspectos tributarios del país y adicionalmente designar como órgano competente para emitir normas a la Asamblea Nacional, organismo que para ello cuenta con un proceso y trámite propio de formación, aprobación y correspondiente emisión de una ley.

#### ***4.3.2.2. En el ámbito tributario***

En el campo del derecho tributario el principio de legalidad para algunos autores se expresa en el aforismo “no hay tributo sin ley”.

## **4.4. Ley Orgánica de la Función Legislativa**

### **4.4.1. Proyectos de ley**

Un proyecto de ley es un escrito que contiene una propuesta para crear, modificar, adicionar o suprimir una ley o un decreto por parte de un órgano o cualquier otro sujeto facultado para ello. Con su presentación se inicia y pone en marcha el mecanismo para la formación o modificación de leyes en nuestro sistema legislativo. Es decir, un proyecto de ley es un documento que propone la creación, modificación, adición o eliminación de una ley o decreto, presentado por un órgano competente u otro sujeto autorizado. Su presentación da inicio al proceso de formación o modificación de leyes en nuestro sistema legislativo. (Racines, 2016)

#### ***4.4.1.1. Presentación y calificación de los proyectos de ley***

Para analizar este tema es importante considerar que el órgano legislativo, representado por la Asamblea Nacional es quien se encarga de la creación de leyes en nuestro país, tal como lo expresa el artículo 120 de la Constitución, en el numeral 6, donde establece como

atribuciones de la Asamblea Nacional, el “Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio”.

Ahora bien, para la creación de una ley se debe presentar un proyecto de ley, en este sentido, revisando el artículo 136 de la constitución, “los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.”

La Constitución contiene un enunciado general: “los proyectos de ley”, la única referencia expresa que la Constitución hace de los proyectos de ley calificados de urgencia económica, es en cuanto a su trámite, mas no excluye a los proyectos de ley remitidos con dicha calificación, del cumplimiento de los citados requisitos. De hecho, el propio artículo 140 señala, que “el trámite para su presentación (...) será el ordinario”.

En consecuencia, tanto los proyectos de ley ordinarios como los calificados de urgencia en materia económica, deben cumplir los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Constitución, y que son: a) referirse a una sola materia, b) ser presentados a la Presidenta/e de la Asamblea Nacional, c) suficiente exposición de motivos, d) articulado; y, e) la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Y, por tanto, están sujetos a las mismas consecuencias, también previstas en el artículo 136 de la Constitución: “Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará”.

De acuerdo a lo antes mencionado, es importante que se realice la verificación del cumplimiento de requisitos dado que, la consecuencia jurídica de no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Constitución antes mencionados, es que no puede ser tramitado un proyecto de ley.

Así mismo, el artículo 137 de la Constitución de la República del Ecuador establece que todo proyecto de ley deberá ser sometido a dos debates, dentro de los plazos que establezca la ley respectiva, que para el caso concreto es la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Dicho proyecto será distribuido a los miembros de la Asamblea y es el Consejo de Administración Legislativa el que, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la Ley señalada es el órgano encargado de calificar los proyectos de ley y establecer la prioridad para su tratamiento y la comisión especializada que deberá tramitar el mismo. La mencionada Ley Orgánica de la Función Legislativa establece en sus artículos 58 al 62 cuál es el procedimiento que debe

observar y cumplir la comisión especializada y el Pleno para la aprobación en primer y segundo debate de las leyes.

En el caso de que no exista la calificación de un proyecto de ley, este será devuelto, sin perjuicio de que pueda ser presentado nuevamente, subsanadas las razones que motivaron su no calificación. La resolución de no calificación incluirá la debida motivación, enunciando las normas o principios jurídicos en que se fundamenta y será notificada a la o el proponente o proponentes en el plazo máximo de cinco días.

#### **4.4.1.2. *Proyectos de ley de carácter económico urgente***

Si bien es cierto, la potestad tributaria está dada en función de que el Estado mediante el órgano legislativo establezca tributos y recaude los mismos de los habitantes que lo conforman en nuestro caso mediante la Administración Tributaria para que estos recursos sean revertidos a su favor a manera de obra pública, acceso a servicios básicos, salud, educación entre otros. (Racines, 2016)

De acuerdo con Francisco de la Garza, la potestad tributaria es: «La facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas». Se crea así una relación jurídica tributaria entre el Estado y quien paga el tributo, «el vínculo jurídico entre el Estado y el contribuyente es una relación jurídica y no una relación de poder». (Racines, 2016)

Los tributos deben ser recaudados por el Estado a través de la administración tributaria. La recaudación debe estar dada en función de los recursos que tiene cada individuo, es decir, su capacidad contributiva con la finalidad de evitar convertir al Estado en confiscador. (Racines, 2016)

León Roldós quien afirma: El proyecto de ley económica debe ser conocido por un cuerpo legislativo antes de entrar en vigencia, para evitar el autoritarismo. Ese conocimiento implicaría un plazo corto desde que se presenta el proyecto, con la obligatoriedad que se le dé un tratamiento prioritario al proyecto si es calificado urgente, calificación que debe ser propuesta por el Ejecutivo y aceptada como decisión previa por el cuerpo legislativo. Igualmente debe precalificarse el carácter económico del proyecto. (Racines, 2016)

En sentido de lo antes mencionado, el artículo 140 de la Constitución de la República del Ecuador, inciso primero, establece que “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”.

#### ***4.4.1.2.1. Trámite de los proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica.***

El artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece que Los proyectos de ley calificados por la Presidenta o el Presidente de la República como urgentes en materia económica se referirán a 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. El Consejo de Administración Legislativa no calificará proyectos de ley que reformen diversas leyes que no se refieran a una sola materia. (Rivas Ordóñez, 2023)

Tal como señala el artículo 140 de la Constitución, los proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica deben ser aprobados, modificados o negados “dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción”. Sin embargo, tal como establece el mismo artículo, “el trámite para su presentación, discusión y aprobación es el ordinario”. Esto supone que todas las fases del trámite ordinario de un proyecto de ley calificado de urgente en materia económica se deben cumplir en el plazo máximo de treinta días.

Para este trámite es necesario cumplir con dos fases, la primera de ellas es la calificación del proyecto antes mencionada y la segunda es el debate, en este sentido, los proyectos de ley, tal como señala el artículo 137 de la Constitución, deben ser sometidos a dos debates.

Para el efecto, de conformidad con lo que establece la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se debe remitir el proyecto de ley a una de las comisiones especializadas, la que de conformidad con el artículo 59 de la misma ley, debe emitir su informe de primer debate, dentro del plazo máximo de diez días, contado a partir de la fecha de inicio de su tratamiento.

Una vez aprobado este informe por parte de la Comisión Especializada, se debe presentar a la Presidenta/e de la Asamblea Nacional, para que lo incluya como parte del orden del día de una sesión del Pleno. En esta sesión se desarrollará el primer debate del proyecto de ley. Concluido el debate, la comisión especializada deberá elaborar el informe de segundo debate del proyecto de ley. Este informe debe ser presentado, transcurrido el plazo de cuatro días, contado desde el cierre de la sesión del Pleno. Una vez presentado el informe de segundo debate a la Presidenta/e de la Asamblea Nacional, debe ser incluido como parte del orden del día de una sesión del Pleno. En esta sesión se desarrollará el segundo debate del proyecto de ley en el que se aprobará o archivará el mismo; sin perjuicio de que, en caso de presentarse

observaciones durante el debate, deba regresar a la Comisión Especializada, para recoger las mismas y presentar al Pleno un nuevo texto para su votación.

Para fines de aprobación o de archivo del proyecto de ley, se debe obtener la mayoría absoluta de votos, es decir, al menos 70 votos. En caso de aprobarse un proyecto de ley, se lo deberá remitir al Presidente de la República para su sanción u objeción.

Cabe recalcar que, El artículo 140 de la Constitución establece que, “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.”

Una vez que entra en vigencia la ley económica urgente, tal como señala el propio artículo 140 de la Constitución, puede ser modificada o derogada en cualquier tiempo, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.

#### **4.4.2. Facultades de la Función Legislativa**

Según Aragón (1986), hay que decir que iniciativa legislativa es algo distinto de potestad legislativa y que iniciativa legislativa es también algo distinto de propuesta de iniciativa. El Gobierno, que posee la iniciativa legislativa, no posee por ello la potestad legislativa (abstracción hecha del problema de los Decretos-leyes). Al mismo tiempo, algunos órganos o fracciones de órganos que pueden simplemente instar la iniciativa legislativa no tienen atribuida, sin embargo, la iniciativa legislativa.

El autor considera que iniciar es algo que no puede identificarse con promover. Es cierto que parte de la doctrina se manifiesta en el sentido de entender por iniciativa legislativa la capacidad de promover el procedimiento legislativo; sin embargo, Aragón opina que promover no es iniciar.

Aragón (1986) distingue entre promover e iniciar. Ejercer la iniciativa legislativa, a su juicio, no es promover el procedimiento legislativo, sino «iniciarlo», ponerlo irremisiblemente en marcha, que es cosa bien distinta.

#### ***4.4.2.1. Rol de la Asamblea Nacional en la Creación y Modificación de Impuestos***

De acuerdo al Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Asamblea Nacional cumplirá las atribuciones previstas en la Constitución de la República, la Ley y las siguientes:

1. Posesionar a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República proclamados electos por el Consejo Nacional Electoral. La posesión tendrá lugar el veinticuatro de mayo del año de su elección;
2. Declarar la incapacidad física o mental inhabilitante para ejercer el cargo de Presidenta o Presidente de la República y resolver el cese de sus funciones de acuerdo con lo previsto en la Constitución de la República;
3. Elegir a la Vicepresidenta o Vicepresidente, en caso de su falta definitiva, de una terna propuesta por la Presidenta o Presidente de la República;
4. Conocer los informes anuales que debe presentar la Presidenta o Presidente de la República, de la Función Electoral y de Transparencia y Control Social y pronunciarse al respecto;
5. Participar en el proceso de reforma constitucional;
6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio;
7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados.
8. Aprobar o improbar los tratados internacionales en los casos que corresponda;
9. Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias;
10. Autorizar con la votación de las dos terceras partes de sus integrantes, el enjuiciamiento penal de la Presidenta o Presidente, o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, cuando la autoridad competente lo solicite fundadamente;
11. Posesionar a la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Superintendencias, y a las y los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Consejo de la Judicatura y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social;
12. Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución;

13. Conceder amnistías por delitos políticos e indultos por motivos humanitarios, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes. No se concederán por delitos cometidos contra la administración pública ni por genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia;
14. Elegir a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, de entre sus miembros;
15. Elegir a la primera Vicepresidenta o Vicepresidente de la Asamblea Nacional, de entre sus miembros;
16. Elegir a la segunda Vicepresidenta o Vicepresidente de la Asamblea Nacional, de entre sus miembros;
17. Elegir, de uno en uno, a cuatro vocales de la Asamblea Nacional que integrarán el CAL;
18. Elegir, de fuera de su seno, en binomio, una Secretaria o Secretario y Pro-Secretaria o Pro-Secretario de la Asamblea Nacional, quienes serán abogadas o abogados;
19. Crear comisiones especializadas ocasionales, por sugerencia del CAL;
20. Aprobar la integración de las comisiones especializadas permanentes y ocasionales descritas en esta ley; y,
21. Conocer y resolver sobre todos los temas que se ponga a su consideración, a través de resoluciones o acuerdos.

El artículo antes mencionado detalla las atribuciones específicas de la Asamblea Nacional, además de las establecidas en la Constitución de la República del Ecuador, las cuales son fundamentales para garantizar el funcionamiento adecuado de la Función Legislativa, partiendo desde la legislación y fiscalización hasta la supervisión de las instituciones del Estado en representación de los intereses ciudadanos.

Específicamente el numeral 7 se refiere a la facultad de creación, modificación o supresión de tributos mediante ley, sin menoscabar las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados, es decir, la Asamblea Nacional puede crear tributos considerando las necesidades de la ciudadanía y del Estado, sin embargo, cuando se trata de proyectos de ley de carácter económico urgente en materia económica y fiscal, le corresponde únicamente al Presidente de la República crear, modificar o suprimir impuestos y la Asamblea Nacional puede analizar estos proyectos de ley en medida de su contenido, sin menoscabar la facultad exclusiva establecida en el artículo 135 de la Constitución.

## **4.5. Relación entre la Constitucionalidad y la Ley**

### **4.5.1. Relación entre la creación de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo y los principios constitucionales tributarios**

La Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo de Ecuador tiene una relación estrecha con los principios constitucionales tributarios, dado que su objetivo principal es mejorar la eficiencia económica y fomentar el empleo mediante reformas y políticas que impactan el sistema tributario.

Esta Ley fue creada previa presentación del Proyecto de Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo por parte del Presidente de la República a la Asamblea Nacional, basándose en el principio de reserva de ley, establecido en la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 301, donde establece que “Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”.

La creación de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo está estrechamente alineada con los principios constitucionales tributarios para asegurar su legitimidad y efectividad. Al hacerlo, no solo se promueve un sistema tributario justo y equitativo, sino que también se facilita un entorno económico que incentiva la inversión y la generación de empleo, contribuyendo al desarrollo sostenible del país.

### **4.5.2. Interpretación Constitucional de las Facultades del Presidente de la República y la Asamblea Nacional en Materia Económica y Fiscal**

Es importante partir mencionando el artículo 427 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual establece que “Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional”.

Ahora bien, la interpretación constitucional de las facultades del Presidente de la República y la Asamblea Nacional en materia económica y fiscal implica analizar cómo se distribuyen y ejercen estas competencias dentro del marco constitucional. Este análisis se basa

en los principios de separación y equilibrio de poderes y el objetivo de garantizar una gestión eficiente y transparente de los recursos públicos.

La Constitución de la República del Ecuador establece claramente la iniciativa legislativa que le corresponde al Presidente de la República en materia económica, en este sentido, exclusivamente él puede presentar proyectos de ley de carácter económico urgente, y la Asamblea Nacional es la que se encarga de la revisión, modificación y aprobación de el proyecto presentado por el Presidente en un plazo de 30 días, de acuerdo a lo establecido en el artículo 140 de la misma Constitución.

#### **4.6. Derecho Comparado**

##### **4.6.1. Constitución Política de la República de Chile**

La Constitución Política de la República de Chile establece normas específicas respecto a la creación, modificación y extinción de impuestos en el país. Estas normas están diseñadas para asegurar que cualquier cambio en la estructura tributaria se realice de manera ordenada y bajo la supervisión de los órganos pertinentes del Estado.

Según el artículo 65 de la Constitución Política de la República de Chile, es una atribución exclusiva del Presidente de la República la iniciativa para crear, modificar o suprimir tributos de cualquier clase o naturaleza. Esto significa que solo el Presidente puede presentar proyectos de ley relacionados con impuestos al Congreso para su discusión y aprobación.

Similar a Ecuador, en Chile la creación, modificación y extinción de impuestos es competencia del Estado. Sin embargo, el detalle de cómo se ejerce esta competencia puede variar.

En el Ecuador, la creación, modificación o supresión de impuestos generalmente requiere de una ley aprobada por la Asamblea Nacional, que es el órgano legislativo, conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución. Esto implica que cualquier cambio significativo en la política fiscal debe ser aprobado por el poder legislativo, siempre y cuando no se trasgreda la facultad exclusiva del Presidente de la República. En Chile, la creación, modificación o supresión de impuestos también requiere de una ley aprobada por el Congreso Nacional, que está compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado, sin embargo, el proceso legislativo puede incluir discusiones y análisis en comisiones especializadas.

Ahora bien, en el tema de principios, la Constitución ecuatoriana puede establecer principios rectores sobre la tributación, como la equidad, la progresividad, generalidad, la no

confiscatoriedad, la legalidad y la reserva de ley, que guían la creación y modificación de impuestos. Por su parte, la Constitución chilena puede establecer ciertos resguardos o procedimientos específicos relacionados con la tributación, como la necesidad de leyes especiales para ciertos tipos de impuestos o la restricción de ciertas formas de tributación.

#### **4.6.2. Constitución Española**

La potestad para establecer tributos corresponde al Estado y se ejerce a través de leyes aprobadas por las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado). Esto se deriva del principio de reserva de ley, que establece que la creación, modificación y extinción de impuestos deben realizarse mediante una ley. Los proyectos de ley relativos a impuestos pueden ser presentados por el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado, las Asambleas de las Comunidades Autónomas o mediante iniciativa legislativa popular.

Según el artículo 31.3, "Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley". Esto implica que cualquier tributo nuevo o modificación de uno existente debe ser aprobado por las Cortes Generales mediante una ley formal.

En España, la creación, modificación y supresión de impuestos, al igual que en Ecuador, también es competencia exclusiva del Estado. Sin embargo, España es un estado descentralizado con comunidades autónomas que tienen cierta capacidad normativa en materia tributaria en áreas limitadas y bajo ciertas condiciones.

Al igual que en Ecuador, en España la creación, modificación o supresión de impuestos requiere de una ley aprobada por las Cortes Generales, que están compuestas por el Congreso de los Diputados y el Senado. Este proceso legislativo asegura un control democrático sobre las decisiones fiscales a nivel nacional.

En contraste con Ecuador, España tiene un sistema de descentralización fiscal donde las comunidades autónomas pueden gestionar y establecer algunos impuestos propios, aunque dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes estatales.

## 5. Metodología

### 5.1. Métodos.

En la presente investigación se harán uso de los siguientes métodos:

**Método Inductivo:** Es un método que va de lo particular a lo general, es decir, se estudian casos particulares para proceder a conclusiones generalizadas, por lo tanto, este método es un proceso sistemático que se inicia conociendo los hechos particulares para luego proceder a formular teorías generalizadas.

**Método Deductivo:** Este método parte de lo general a lo específico, con la ayuda del método analítico, ya que al partir de generalidades como puntos de partida se realiza inferencias mentales y se llega a nuevas conclusiones, también con este método se puede inferir en soluciones al problema que se está investigando.

**Método Analítico:** Se analiza la separación de un todo en sus partes, por lo tanto, es un procedimiento lógico que posibilita descomponer mentalmente un todo en sus partes y cualidades o elementos constitutivos, para poder estudiarlo de forma detallada y establecer nuevas teorías.

**Método Exegético:** Con este método se realizará un estudio minucioso de las normas jurídicas con la finalidad de determinar el significado que el legislador le dio a dicha norma; siendo esencial en la presente investigación ya que trata de analizar la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo en relación a los principios constitucionales tributarios y la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

**Método Comparativo:** Este método permite contrastar dos realidades legales. Es decir que esta comparación se la puede realizar a través de normas nacionales con otras extranjeras, que permiten el reconocimiento de otras formas de administrar justicia que son necesarias dentro de nuestro ordenamiento jurídico, pues esto se ve reflejado al comparar la normativa.

### 5.2. Procedimientos y Técnicas.

#### 5.2.1. Técnica de acopio teórico documental:

Permitirá la realización del marco teórico para un mejor aporte y desarrollo del trabajo mediante información actualizada y verídica, por medio de la selección de información de datos bibliográficos, documentales, fichas bibliográficas y nemotécnicas.

#### 5.2.2. Técnicas de acopio empírico:

**Entrevistas:** Permitirá obtener datos e información relevante acerca del tema a tratar en la investigación; en la entrevista se formularán preguntas y el entrevistador las responde,

tratándose dichas preguntas sobre aspectos fundamentales de la problemática de estudio y que contribuyan al cumplimiento de objetivos.

Para ello se aplicarán 4 entrevistas a profesionales con especialización en Derecho Tributario y con conocimiento en el tema legislativo.

**5.2.3. Herramientas:** Grabadora, cuaderno de apuntes, computadora.

**5.2.4. Materiales:** Libros, diccionarios jurídicos, revistas científicas, artículos científicos, leyes.

Los resultados que se obtengan a través de la aplicación de los diferentes métodos y técnicas se presentarán de forma pormenorizada a través del análisis de los criterios e información proporcionada por los entrevistados, que sirven para la verificación de los objetivos y para determinar las conclusiones y recomendaciones referentes a la solución del problema investigado.

## 6. Resultados

### 6.1. Resultados de las entrevistas

Con el fin de obtener una investigación adecuada, dentro del Trabajo de Integración Curricular se procedió a realizar una entrevista a cuatro profesionales del Derecho con preparación institucional y profesional de cuarto nivel en adelante, esencialmente especializados en materia tributaria y con conocimiento en el tema legislativo. En ese sentido, entre los entrevistados constan dos profesionales especializados en Derecho Tributario, el Jefe Jurídico Zonal 7 del Servicio de Rentas Internas y un asesor de asambleístas y también abogado con conocimiento en Derecho Tributario.

#### **Primera Pregunta:**

**¿Considera usted importante analizar la constitucionalidad de las normas vigentes en nuestro país, sin que exista pronunciamiento de la Corte Constitucional, específicamente de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo en relación a los principios constitucionales tributarios y la Ley Orgánica de la Función Legislativa?**

**Primer entrevistado:** “Considero que analizar la constitucionalidad de las normas vigentes incluso sin que exista un pronunciamiento de la Corte Constitucional constituye un ejercicio fundamental por varias razones, pues la importancia de este análisis en el contexto de la Ley Orgánica de eficiencia económica y generación de empleo en relación con los principios tributarios establecidos en nuestra Constitución y tomando en cuenta la Ley Orgánica de la función legislativa va a permitir, por ejemplo, la prevención de inconstitucionalidades, también permite garantizar derechos, evitar conflictos, también nos permite fortalecer nuestro estado de derechos brindando a su vez seguridad jurídica y legitimidad de las normas, nos permite también realizar un control democrático en el cual exista una supervisión legislativa y participación ciudadana, adicional también considero que analizar esta constitucionalidad implica evaluar el impacto de las leyes asegurando que se cumplan con los objetivos y sin que se pueda generar efectos adversos o no deseados y finalmente ya en lo que está relacionado exclusivamente con la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo ya en el tema central que es el tributario, permite una revisión de este impacto tributario, pues esta ley podría tener implicaciones significativas en nuestro sistema tributario y evaluar la constitucionalidad va a asegurar que los cambios propuestos respeten los principios tributarios como es el de equidad, proporcionalidad, generalidad y capacidad contributiva, además también nos permite, de conformidad con el procedimiento legislativo, verificar que esta ley

haya sido aprobada conforme a los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica del de la función legislativa y garantizando de esta forma su validez formal y material, por lo tanto, si considero importante analizar la constitucionalidad de las normas incluso sin que exista un pronunciamiento previo de la Corte Constitucional conforme lo he dicho este ejercicio va a garantizar que esta ley sea justa que sea equitativa que respeten los principios constitucionales fortaleciendo así nuestro Estado y dando una confianza a nuestro sistema jurídico”

**Segundo entrevistado:** “Yo considero que más allá del plano tributario analizar toda norma que sea emitida en nuestro país desde el plano o desde la perspectiva constitucional resulta completamente importante porque, en primer lugar una normativa tiene una subdivisión muy importante, se divide en reglas, en derechos, en garantías y en principios y estos obviamente dentro del rango normativo juegan un rol importante en el quehacer por ejemplo de la parte administrativa pública, de los derechos de los ciudadanos, de las obligaciones de los ciudadanos y eso lo digo en el marco contextual en el marco general de las diferentes normas que se lleva y hablándolo en el plano de la norma tributaria de esta norma a la cual usted se refiere, ahora bien, toda norma tributaria debe sujetarse primordialmente a principios como el de reserva legal, a principios como el de proporcionalidad, a principios como el de realidad fáctica o económica, a principios como el de generalidad e igualdad, entonces el cotejo de estos principios con la norma que se llegue a emitir es tan importante porque prácticamente van a marcar el objetivo de las administraciones tributarias, entiéndase por Administración Tributaria no al ente recaudador sino el comportamiento del contribuyente, la normativa tributaria y el ente recaudador, la Administración Tributaria es el conjunto de los 3 elementos, entonces el quehacer de la Administración Tributaria es importante regularlo desde este desde este análisis de los principios del artículo 300 de la Constitución y 5 del Código Tributario pero sobre todo de los principios constitucionales porque esos son los que marcan la cultura tributaria del ciudadano, las facultades y prerrogativas de control de las administraciones tributarias y sobre todo el cumplimiento de la norma.”

**Tercer entrevistado:** “Es importante realizar un análisis, claro que sí, sin embargo en nuestro país usted sabe que de alguna manera el control constitucional lo realiza la Corte Constitucional, es un control que proviene por una parte podríamos decirlo así de la iniciativa del Ejecutivo en el proceso de formación de la ley cuando se puede objetar la constitucionalidad actual, puede objetarse también por parte de cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos a través de la acción pública de inconstitucionalidad, entonces las herramientas ya existen y

creería que poner otra etapa para el control constitucional no es tan conveniente por cuanto más bien dilatamos el proceso que ya de por sí es un proceso largo.”

**Cuarto entrevistado:** “Considero que siempre es importante que exista un análisis crítico en relación a todo lo que tiene ver con la técnica legislativa para generar una normativa, considero que es necesario que todo Estado como tal y todos quienes lo integramos tengamos ese interés en las normas que obviamente son puestas a conocimiento de todas las personas inclusive desde el proyecto de creación de las mismas, con el fin de observar si existen de cierto modo criterios exagerados, como a mi parecer es el caso de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo en el tema de la creación de impuestos, sin embargo, en el Ecuador el ente encargado precisamente del análisis de la constitucionalidad de una norma es la Corte Constitucional, y es únicamente ella quien puede determinar si una norma es o no inconstitucional.”

#### **Análisis de la autora:**

De acuerdo a los comentarios expuestos por los profesionales especializados en Derecho, todos concuerdan en que es importante realizar un análisis de la constitucionalidad de las normas, tomando en cuenta que estas al ser aplicadas causan efectos en la sociedad en general ya sean positivos o negativos, más aún en el tema tributario, para ello hablamos de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, en la cual se establecen impuestos, así como también incentivos y beneficios con el objetivo de generar empleo, en este sentido, los entrevistados concuerdan en que es fundamental realizar un análisis de esta ley considerando que toda norma debe estar regida por principios constitucionales al momento de su formación, como por ejemplo el principio de legalidad y el principio de reserva de ley siendo esenciales ya que en el ámbito tributario, la única vía para el nacimiento de un tributo es la emisión de una ley, esto es, que la obligación tributaria nace exclusiva y privativamente de la ley; de igual forma se debe analizar si dicha norma cumple con principios de proporcionalidad, igualdad y generalidad principalmente, ahora bien, es importante que exista un análisis de la ley en cuestión, pero en el Ecuador ya existe un ente encargado de analizar la constitucionalidad de las normas y es la Corte Constitucional, entonces es ella quien en dado caso determinará si la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo cumple con el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa es o no inconstitucional.

## **Segunda Pregunta:**

### **¿Cuál cree que fue el objetivo de la creación de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo?**

**Primer entrevistado:** “Respecto a la segunda pregunta creo que el objeto de creación de esta ley en nuestro país parece ser o es multifacético, pues abarca la promoción de empleo y la atracción de inversiones la mejora de una eficiencia económica, el fortalecimiento de la competitividad, también abarca temas como la estabilidad fiscal el desarrollo sostenible y la adaptación a la globalización, es decir, esta ley pretende o lo que busca es fomentar una en que nuestro entorno económico sea mucho más dinámico resiliente y que sea capaz de generar empleo y bienestar para toda nuestra población”

**Segundo entrevistado:** “Establece un tema de reactivación económica ya que tuvo algunas intencionalidades de beneficios cuando por ejemplo estableció incentivos respecto de las reducciones de las tarifas impositivas en renta en los diferentes niveles como por ejemplo áreas económicas y operacionales que tienen que ver a las zonas francas, entonces tuvo una suerte así de intencionalidad de incentivos, ahora bien, no podemos desarraigar también estas intencionalidades con un cumplimiento forzado desde la parte política, obviamente fue un ofrecimiento de la parte gubernamental pero que ya trasladado a la realidad económica de un contribuyente le van a ayudar a aminorar pues su tema impositivo, sobre todo en estas etapas de que la economía se encuentra muy golpeada por temas de pandemia, crisis carcelaria, entonces son circunstancias que los incentivos tributarios siempre van a marcar con una fuerte forma de ayuda a la ciudadanía, pero que también deben ser tomados con pinzas, porque por ejemplo, otorgar una remisión tributaria debe ser algo muy excepcional, algo muy bien coordinado porque dejar tanta libertad que incluso por ahí puede trastocar el principio de igualdad o de generalidad, yo como contribuyente cumplo todos los días con el pago de mis tributos mientras que veo en la vereda del frente el contribuyente que no está realizando el pago correcto de sus tributos y espera una remisión; entonces si se debieron haber tomado muy en cuenta los posibles efectos de la aplicación de la ley”

**Tercer entrevistado:** “Yo creo que el gobierno, como la mayor parte de los gobiernos que han generado alguna ley económica urgente, buscan dinamizar económicamente al país y generar empleo, como es el caso de la ley en cuestión, ahora bien, si cumplen o no cumplen con su propósito yo creo que depende mucho del diseño de la norma por una parte y por otra quizás de la concepción misma del problema, a qué me refiero, depende un poco de enfocar el

problema y saber la solución pero sobre todo saber cómo se va a diseñar esa solución, entonces habrá que analizar si las leyes económicas urgentes en el Ecuador se crean teniendo un diagnóstico previo el cual sea adecuado, que las posibles soluciones que se quieran dar a los problemas existentes en el país sean las correctas y no que en su lugar puedan llegar a afectar a algún ciudadano; yo pienso que en todo caso hay que analizar las 3 cosas, el problema, la posible solución y el diseño de la solución pero mucho tiene que ver con lo que uno concibe como problema, si tengo una concepción de problema que es inadecuada pues peor aún voy a dar una correcta solución.”

**Cuarto entrevistado:** “El objetivo de esta ley fue llegar a la creación de nuevas fuentes de trabajo y también que pueda existir un incremento en la recaudación tributaria a través de la creación y modificación de impuestos con el fin de llegar a solventar de cierto modo el gasto público, para cumplir su objetivo, en esta ley se establecieron incentivos y beneficios, como lo es por ejemplo el de la remisión en el tema tributario.”

#### **Análisis de la autora:**

De acuerdo a los comentarios expuestos por los profesionales especializados en Derecho, todos concuerdan en que la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo busca fomentar nuestro entorno económico, generando plazas de trabajo y con algunas intencionalidades de incentivos y beneficios que contribuyan a ese dinamismo económico, sin embargo, a pesar de que la intencionalidad sea buena, se debe analizar mucho que no se trastoquen de cierto modo principios como el de equidad y generalidad, ya que si bien pueden haber algunas personas que se beneficien, pueden haber otras que se sientan afectadas; a más de ello, es esencial que para que se cree una norma principalmente en el tema tributario se analice detenidamente cual es el problema real que vive la sociedad y establecer posibles soluciones que verdaderamente puedan extinguir ese problema a largo plazo, y por supuesto establecer un diseño adecuado para esas soluciones, en este sentido, no se puede crear una ley con ese objetivo si en realidad no está solucionando un problema sino más bien generando otro. Por otro lado, considero que es muy importante llevar ese análisis también al tema político, como concuerdan algunos entrevistados, ya que, trasladado a la realidad, muchas veces no se analizan tanto como están creando una norma o si respeta los principios constitucionales, sino más bien le dan prevalencia a cierta inclinación política.

### **Tercera Pregunta:**

**Al haberse incorporado a la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo impuestos adicionales a los que constaban en el Proyecto de Ley presentado por el Presidente de la República, ¿Considera usted que existe contraposición a la facultad exclusiva del Presidente de la República conferida en el artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador?**

**Primer entrevistado:** “Considero que la incorporación de tributos adicionales a lo que a los que constaban en el proyecto de ley presentado por el presidente de la República puede ser vista como una contraposición evidente a la facultad exclusiva conferida por el artículo 135 de la Constitución de la República, esto se debe a que dicha incorporación podría interpretarse como una invasión a la competencia exclusiva que tiene el presidente de la República en materia tributaria y por ende es una alteración sustancial del proyecto original, no obstante aquí la Asamblea Nacional tiene el derecho de modificar y mejorar los proyectos de ley siempre que estas modificaciones no desvirtúen la esencia y los objetivos de un proyecto presentado por el Ejecutivo en última instancia hay que analizar y si existe una disputa sobre la constitucionalidad de estas acciones le va a corresponder a la Corte Constitucional emitir un pronunciamiento definitivo.”

**Segundo entrevistado:** “Hablándolo generalmente tenemos que toda forma de tributo tiene que ser establecida por medio de la ley, qué implica la reserva de ley, implica que el tributo nace a través de la ley, que implica la legalidad, en principio establece una suerte de transformación y construcción de un impuesto a través de un proyecto de ley presentado exclusivamente por el Presidente de la República y dentro de la parte ya de Asamblea Legislativa este impuesto tenga una forma de pulirse tan esmerada que sea precisamente establecida el cotejo de todos los principios de la Constitución, que no nazca por la simple imposición no sino que más bien tenga esa forma esmerada, consensuada, analizada por parte de la legislación, pero por otro lado también no podemos dejar de considerar la importancia que tiene un tributo, son impuestos que básicamente vienen en algo a tratar de subsanar algunos déficits económicos que venía sufriendo nuestro país y que se hacían necesarios, entonces, su intencionalidad muy buena, su forma de creación y establecimiento censurable desde el punto de vista del principio de reserva legal y del principio de legalidad.”

**Tercer entrevistado:** “Si, para mí sí, definitivamente hay allí unos problemas en el proceso de formación de la ley, de acuerdo a mi criterio se incurrió en inconstitucionalidad,

desafortunadamente los aportes políticos a la final nos terminan pasando factura, voy a explicar, el artículo 135 de la Constitución nos dice que son tres áreas en las que son privativas o exclusivas del Presidente de la República, creación de impuestos, gasto público y la división político administrativa, a esto podríamos sumarle algo que se establece en el 303 de la Constitución que desafortunadamente no se no sé por qué no se puso en el artículo 135 que es respecto de la política monetaria y financiera y que también es importante y va por la misma ley, qué quiere decir todo esto, que solamente por iniciativa del Presidente de la República se puede generar un impuesto, o sea la Asamblea Nacional puede tratar sobre un impuesto solamente si existe la iniciativa ejecutiva, antes fíjese usted la Asamblea Nacional tenía la capacidad de crear un impuesto por iniciativa de un asambleísta, pudiendo esto por ejemplo generar una afectación al presupuesto general del Estado, sin embargo, trató de controlarse y en función de eso están limitados a la iniciativa del señor Presidente de la República, lo que quiere decir que el Presidente tiene que decir, a ver voy a crear este impuesto o por ejemplo voy a reformar el IVA, voy a reformar el Impuesto a la Renta, voy a reformar el ISD, voy a reformar el ICE, en este caso, él abre una puerta entonces ya estamos invitados o están invitados en la Asamblea Nacional a conversar acerca de este tema pero sobre qué, sobre ese impuesto, sí él habla de una propuesta de subir al 18% o 19% el IVA entonces entran todos a discutir sobre la propuesta de la reforma el IVA y la Asamblea podría discutir eventualmente sobre esa propuesta; qué es lo que pasa acá, no solo se discutió sobre las propuestas de las del presidente sino que se crean nuevos impuestos y esto es gravísimo, la Asamblea Nacional dice que ya al momento de haber un proyecto económico, por ejemplo una ley económica urgente ya podemos discutir sobre todo y no, sobre lo que se puede discutir es sobre la propuesta del señor Presidente, no es que abriendo esta puerta entonces están abiertas todas las otras puertas, como forma de ejemplo. Para mí, el proceso de formación de la ley en cuestión fue inconstitucional y el Presidente de la República la pudo haber vetado parcialmente o por inconstitucionalidad para que haya un pronunciamiento de la Corte Constitucional que limite esto futuro, desafortunadamente como a nivel de poder significa de alguna manera por efecto oraciones entonces más bien no se pronunció, en ese sentido pues tenemos los nuevos impuestos, pero es un antecedente gravísimo, es un precedente grave que desafortunadamente podrá utilizarse en el futuro y que ya veremos cuan nocivo es.”

**Cuarto entrevistado:** “Por supuesto, no podemos saltarnos los parámetros constitucionales que, valga la redundancia, están previstos en la Constitución, por algo existen y es claro que en el caso de la ley en cuestión se está dando la creación de impuestos diferentes

al criterio inicial del Presidente de la República, ahora, decir que la intención de recaudación fue buena y que esta ley de alguna manera puede tener efectos positivos no significa que deje de ser inconstitucional, no podemos hacer la vista gorda, porque así como puede ser beneficiosa también pueden haber muchos afectados por su aplicación; es inconstitucional porque la forma de creación de una norma es esencial y en este caso no se lo hizo adecuadamente.”

#### **Análisis de la autora:**

De acuerdo a los comentarios expuestos por los profesionales especializados en Derecho, la totalidad de ellos concuerdan en que, al haberse incorporado a la ley en cuestión, impuestos adicionales a los que fueron presentados inicialmente por el Presidente de la República en el proyecto de ley, existe una evidente contraposición a lo establecido en el artículo 135 de la constitución en donde se establece que sólo el 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. Si bien es cierto, la Asamblea Nacional tiene el derecho de modificar y mejorar los proyectos de ley, pero no puede salirse de la esencia e iniciativa establecida en el proyecto de ley presentado, por algo en la misma Constitución en su artículo 301 se hace referencia a la reserva de ley en el tema de establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos; en otras palabras, y como lo menciona uno de los entrevistados, con el proyecto de ley presentado por el Presidente de la República se abre la posibilidad de análisis y debate pero solamente sobre los impuestos presentados en el proyecto, más no da cabida a la incorporación de nuevos impuestos porque esto ya se va en contra de la iniciativa exclusiva del presidente en estos temas. Si bien es cierto, como concuerdan los entrevistados, el objetivo de la ley en cuestión puede ser muy buena, pero su forma de creación es cuestionable.

Considero que las disposiciones constitucionales en esta materia establecen un régimen de pesos y contrapesos muy claro el cual justamente está diseñado para que de alguna manera no se tomen atribuciones exageradas o que no correspondan ya que en un tema de inadecuada creación de una ley quienes se ven directamente afectados de alguna u otra forma son los ciudadanos.

#### **Cuarta Pregunta:**

**¿Cree usted que con la vigencia y aplicación de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo se han vulnerado y afectado derechos de la ciudadanía en general?**

**Primer entrevistado:** “Creo que para responder esta pregunta es necesario primero hacer un análisis detallado de los impactos de la de esta ley en los diversos ámbitos, aunque esta ley tiene objetivos muy loables como la generación de empleo y la eficiencia económica es crucial también evaluar las medidas que si estas medidas implementadas han tenido consecuencias negativas y no deseadas si existen evidencias en las que se ha demostrado que hay precarización laboral que se ha impuesto cargas tributarias desproporcionadas, se ha disminuido el acceso a servicios públicos esenciales o ha aumentado la desigualdad entonces sí podría considerarse que ha vulnerado los derechos de la ciudadanía en cualquier caso yo creo que antes de existir un pronunciamiento de este tema es fundamental basarse en la evaluación con datos concretos y con análisis ya detallados.”

**Segundo entrevistado:** “No podemos hablar de una vulneración directa sobre todo de temas constitucionales porque es tan sistemático nuestro sistema y ordenamiento jurídico que las vulneraciones únicamente las puede declarar por ejemplo las autoridades de tipo constitucional, hablarlo así como una vulneración configurada no es conveniente porque en realidad el tema tributario tiene una suerte de principio doctrinario de colaboración, se establecen tributos para que pague determinado segmento poblacional pero en beneficio de un segmento generalizado, entonces no es que existe una suerte de vulneración directa determinado equis ciudadano sino al contrario lo que existe es una forma de establecimiento del tributo para cumplir un objetivo, entonces decir que se vulneró de alguna manera un derecho constitucional, yo no lo veo de esa forma, pero sí también dejó a salvo un análisis del principio de reserva legal y un tema de legalidad, no alejándose de estos en la construcción de una normativa que viene siendo tan importante como es en la parte de tributos, el tema de los tributos es una circunstancia que a nivel mundial se la mira desde esta perspectiva de la reserva legal, el establecer algo diferente a esto para la creación y el establecimiento de los impuestos ya sea algo anómalo, no es una práctica que debe ser llevada y no es aconsejable ya que, si bien no se vulneran derechos específicos, se afectan a los contribuyentes en sentido de que están pagando impuestos establecidos en una norma creada inadecuadamente.”

**Tercer entrevistado:** “Considero que no se puede hablar como tal de una vulneración de derechos, ya que, para determinarse ello se debe realizar un análisis de un caso específico, si bien la inconstitucionalidad puede darse en el proceso de formación por la forma como tal de creación de la ley y otra cuestión es por la vulneración de derechos que no es el caso de la ley en cuestión en sentido de que es muy reciente como para evaluar sus efectos.”

**Cuarto entrevistado:** “Considero que no se puede hablar de una vulneración de derechos específicos, ya que no se ha realizado aún un análisis a un caso en particular, sin embargo, si puede haber cierta afectación a la Seguridad Jurídica, en sentido de que tenemos una Constitución que tiene que respetarse y deben existir normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, consideremos que la Constitución de la República del Ecuador es el pilar fundamental tomando en cuenta el artículo 425 de la misma, que menciona el esquema de legalidad en nuestro país.”

#### **Análisis de la autora:**

De acuerdo a los comentarios expuestos por los profesionales especializados en Derecho, la totalidad de ellos concuerdan en que con la vigencia y aplicación de la ley en cuestión no se puede hablar de la existencia de una vulneración de derechos a la ciudadanía, en sentido de que para ello es necesario que se analice un caso específico, si bien es cierto, puede que algunas personas se vean afectadas ya que la ley por su forma de creación es inconstitucional, pero a pesar de ello, no se puede referir a un derecho en particular. Sin embargo, tomando en cuenta la forma de creación de la ley en cuestión, cabe el análisis de la seguridad jurídica, ya que este derecho hace referencia al respeto a la Constitución de la República del Ecuador ya que esta es la norma suprema, también se refiere a la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas considerando y sobre todo este derecho nos da la certeza de que las autoridades competentes, administrativas y judiciales, realizarán una adecuada aplicación de la normativa constitucional vigente, y al existir contraposición evidente al artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador se estaría afectando de cierto modo al derecho a la seguridad jurídica.

### **Quinta Pregunta:**

**¿De acuerdo a su conocimiento cree pertinente que se declare inconstitucional la Ley en cuestión?**

**Primer entrevistado:** “Creo que hay que determinar la pertinencia de declarar la inconstitucionalidad de esta ley pues esto como ya lo he dicho en el resto de preguntas requiere un análisis detallado de su compatibilidad con nuestra Constitución con el procedimiento legislativo seguido y con su impacto en la ciudadanía, si se encuentra en violaciones significativas a principios constitucionales irregularidades en el procedimiento legislativo o efectos adversos graves en los derechos de los ciudadanos sería pertinente considerarse inconstitucional, no obstante es muy importante primero evaluar si estas deficiencias pueden ser corregidas mediante enmiendas en lugar de declarar la ley completamente inconstitucional esto con el objetivo de que hay que también tratar de preservar sus objetivos que sí son positivos.”

**Segundo entrevistado:** “Creo que para efectos de solicitar una inconstitucionalidad tendría que analizarse muy bien si hay una vulneración, es decir, un ciudadano que subjetivamente sienta lesionados sus derechos, o un grupo que objetivamente también sienta de lesionados sus derechos, puede solicitarlo a través de un tema impugnatorio y en el caso de una ley en específico si se verifica alguna vulneración a los principios de igualdad y generalidad claro que obviamente tiene que realizarse un análisis de constitucionalidad de la misma, es más, la Corte Constitucional debe ser el ente rector principal en realizar este análisis y verificación de las normas constitucionales en materia tributaria o la constitucionalidad de las normas tributarias; hemos visto últimamente unos fallos super interesantes de la Corte Constitucional en materia tributaria donde se ha referido sobre inconstitucionalidad de normas o actos normativos, reglamentos, resoluciones de la propia ley del año 2021 cuando reprochó el tema de las herencias en relación al primer grado de consanguinidad o sea cuando se refirió al hecho económico, es decir la Corte Constitucional ha venido realizando aportes interesantes de lo tributario haciéndole un análisis constitucional, no es menos cierto que también debería hacerlo en relación a la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, cabe recalcar que, a pesar de realizarse este análisis y plantear una posible inconstitucionalidad, se debe tomar muy en cuenta el objetivo recaudatorio que ha tenido la Administración Tributaria.”

**Tercer entrevistado:** “Sería lo ideal, pero pienso que de alguna manera los acuerdos políticos favorecen el hecho de que se haya aprobado, el hecho de que haya quedado como

quedó; pudo haberse propuesto a lo mejor en algún momento qué sé yo por el Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario, pero no se lo hizo, y muy probablemente no se lo va a hacer porque básicamente estamos pensando en el fondo más que en la forma, pero la forma es importante también, sin embargo, creo que no he visto ningún grupo realmente interesado en plantear estas cuestiones, además tomemos en cuenta que en el tema tributario todos estamos dispersos, es decir, todo el mundo se queja pero no hay una organización que lleve adelante este tema del cuestionamiento de la constitucionalidad, algo que es distinto a lo que suele pasar por ejemplo con las medidas económicas y con poblaciones específicas, pues en los lugares donde sí hay organización, en los grupos indígenas, en los trabajadores y eso usted dice se levantaron porque sienten una afectación, en tema de los contribuyentes generalmente no, somos varios pero la dispersión hace que no se proponga, de todos modos veremos más adelante si es que existe esa posibilidad.”

**Cuarto entrevistado:** “Considero que si puede llegar a tener esa apreciación de inconstitucional, toda vez de que, no se puede dejar de lado que la creación de impuestos no puede darse por parte del legislativo, y aquello está establecido en nuestra Constitución, entonces si hablamos de mi criterio, definitivamente la ley a la que nos referimos es inconstitucional por la forma en que fue creada y por supuesto, se implementaron impuestos que no fueron sugeridos por el Presidente de la República en el proyecto de ley presentado.”

#### **Análisis de la autora:**

De acuerdo a los comentarios expuestos por los profesionales especializados en Derecho, la totalidad de ellos concuerdan en que lo ideal sería que se declarara la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, sin embargo, requiere de mucho análisis al tratarse de un tema tributario como lo es la creación de impuestos y en sentido de que ellos se establecen con el objetivo de una recaudación tributaria en beneficio del país; si bien es cierto, no fue la forma correcta de crear la ley y por lo tanto es inconstitucional, pero la Corte Constitucional debe realizar el análisis correspondiente considerando por supuesto las afectaciones de la ciudadanía, que si bien están muy dispersas ya que somos muchos contribuyentes, cabe recalcar que, esta circunstancia marca un precedente muy importante y la Corte Constitucional tiene un desafío muy grande al pronunciarse buscando que se cause el menor daño posible tanto para el Estado como para la población.

### **Sexta Pregunta:**

**¿Qué efectos jurídicos, sociales y económicos cree usted que se generarían al declararse la inconstitucionalidad de la Ley en cuestión?**

**Primer entrevistado:** “Creo que declarar la inconstitucionalidad de esta ley tendría una serie de efectos jurídicos de efectos sociales y de efectos económicos, si nos basamos en los efectos jurídicos tenemos que hablar de la nulidad de las disposiciones, es decir, la anulación de impuestos, de la retroactividad, si hablamos de modificaciones legislativas que sería otro efecto jurídico aquí tendríamos que basarnos mucho en lo que es la re formulación de políticas y de procedimientos jurídicos; respecto a los efectos sociales sería desconfianza en el sistema, podría ocasionar protestas y movilizaciones también tenemos que hablar aquí el tema del impacto en los beneficiarios ya que esta ley incluye incentivos o beneficios específicos para ciertos grupos o sectores económicos; finalmente en cuanto a los efectos económicos, una declaración de inconstitucionalidad podría originar una incertidumbre económica, me refiero a incertidumbre en inversionistas nacionales y extranjeros que puedan obviamente afectar negativamente el clima de inversión y la estabilidad económica, también un efecto económico es el impacto fiscal que puede ocurrir por eliminación de impuestos e incentivos fiscales viéndose afectada la gestión del presupuesto público que ya está bastante complicado en nuestro país y con ello ocasiona que existan problemas en la financiación de proyectos y servicios públicos, también aquí hay que tomar en consideración a manera de conclusión que deben existir medidas mitigadoras adecuadas como un periodo de transición ordenado y con una mayor participación ciudadana, con ello se pueden minimizar los impactos negativos y restaurar la confianza en las instituciones gubernamentales en nuestro país.”

**Segundo entrevistado:** “Ubicándonos en el tema de que habláramos de una suerte de inconstitucionalidad por supuesto que se daría la nulidad como primer punto, sin embargo, no está demás hablar de que se dejaron de incentivar muchos sectores, considero que los incentivos van más enfocados a las estructuras empresariales, societarias, creo que deben entrar en debate algunas otras temáticas sobre todo de sectores más vulnerables, últimamente se verifica un alto índice de sobreendeudamiento de las personas naturales y esto se da por el hecho de que sus actividades económicas están siendo afectadas de manera antecedente incluso por los temas pandémicos, temas de crisis carcelarias o por los temas que tuvimos últimamente la emergencia energética, entonces estos sobreendeudamientos establecen el hecho de que si bien es cierto los incentivos tributarios van muy enfocados a la parte estructural empresarial dentro de la

clasificación de medianas pequeñas empresas, todavía me parece la falta de tratamiento en relación de incentivos a las microempresas, creo que las microempresas deberían tener un mejor tratamiento sobre todo en la claridad de la forma en que regulan su sistema tributario.”

**Tercer entrevistado:** “Yo creo que ahí pueden haber dos cosas, lo correcto sería que al declarar inconstitucional una norma usted no dice es de aquí en adelante, cuando se declara la inconstitucionalidad significa que esa norma no debía haberse aprobado porque es inconstitucional, entonces es como decirle a usted no debieron haberle cobrado nunca el impuesto y por tanto se le tiene que devolver, pero desafortunadamente sabemos cuáles son las circunstancias del Estado y hacer eso va a provocar demasiada pérdida entonces para no provocar esa quiebra a lo mejor tendría que declararse una inconstitucionalidad pero de alguna manera permitir que esos recursos queden allí o que sean devueltos en muy muy largo plazo, pero el efecto normal, el efecto constitucional, el efecto ya plenamente jurídico sería eliminar esa ley del sistema jurídico ya que nunca debió haberse aprobado porque eso va contra la Constitución de la República del Ecuador; en todo caso para la Corte Constitucional esto se plantea como un reto desafortunadamente, pues esto es algo que se presenta así y que no debería ser de esa manera, es decir, no debería ser la Corte Constitucional la que diga que hicieron mal, sino deberían hacerlo en el proceso de formación de la ley, es ahí donde se debería tener más control para evitar poner al país en esta circunstancia.”

**Cuarto entrevistado:** “Como efecto jurídico yo insisto en la seguridad jurídica, ya que se puede retomar la tranquilidad, la certeza de que en el tema tributario se va a dar una legislación normativa con un sustento adecuado y conforme a lo que establece la Constitución de la República; en el aspecto social y también económico hay ciertos efectos que habría que considerarlo, yo creería que desde que ya fue publicada esta ley la Corte Constitucional debía producirse en su momento porque no puede estar una ley así por así siendo inconstitucional, principalmente porque en esta ley se estableces impuestos, mismos que están siendo pagados por la ciudadanía, pero tomemos en cuenta también que se han dado beneficios como la remisión tributaria la cual da una pauta para que todas las personas, todos los deudores tributarios cumplan con sus obligaciones tributarias vencidas, bajo esa razonabilidad, si se llegase a declarar la inconstitucionalidad de la ley, todos quienes recibieron algún beneficio pueden verse afectados, y por otro lado, el Estado, con la situación económica que enfrenta tampoco va a devolver los valores ya pagados de los impuestos, en todo caso, considero que en el momento que exista una pronunciación de la Corte Constitucional se podría declarar la

inconstitucionalidad pero sin que ello afecte a lo ya realizado, sino más bien solo a futuro, de todos modos es un desafío para la Corte decidir al respecto.”

### **Análisis de la autora:**

De acuerdo a los comentarios expuestos por los profesionales especializados en Derecho, la totalidad de ellos coinciden en la preocupación por los efectos de una declaración de inconstitucionalidad de la ley en cuestión, en este sentido, todos destacan los impactos jurídicos, sociales y económicos significativos que podrían surgir. En el caso de efectos jurídicos se menciona la nulidad de disposiciones y la necesidad de reestructuración legislativa, tomando en cuenta que es una ley que por su forma de creación no debió ser incorporada al sistema legal al ir en contra de lo establecido en la Constitución en relación a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en temas tributarios. Socialmente, se prevé desconfianza en el sistema y posibles protestas, considerando que en la ley se establecieron incentivos y beneficios a los que muchos ciudadanos pudieron haber accedido, así como también muchos ciudadanos están pagando impuestos que desde un inicio no debieron ser creados, entonces por cualquier lado se ve la existencia de una afectación. Económicamente, se alerta sobre la incertidumbre para inversionistas y el impacto en el presupuesto público, tomando en cuenta que al existir inconstitucionalidad por incorporarse impuestos adicionales a los propuestos en el proyecto de ley presentado por el Presidente de la República, los ciudadanos están pagando valores por impuestos que no debieron existir, y pensar en que el Estado devuelva todo lo ya recaudado generaría una pérdida muy grande y sobre todo, por la situación económica que atravesamos, no está en condiciones de realizar una devolución. Además, todos los entrevistados consideran el análisis de la inconstitucionalidad desde la perspectiva de la toma de medidas mitigadoras y un manejo cuidadoso para restaurar la confianza y minimizar los efectos negativos.

## **6.2. Estudio de caso**

### **Caso No. 1**

**Datos Referenciales:** Sentencia emitida por la Corte Constitucional en relación a la objeción total de inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, respecto del “Proyecto de Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19”.

**Número de sentencia:** 1-23-OP/23

**Fecha:** 25 de enero de 2023

## **1. Antecedentes**

Primeramente, se presentó un "Proyecto de Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19". Este proyecto fue impulsado por varios asambleístas y se sometió a la consideración de la Asamblea Nacional. La Asamblea Nacional, a través del Consejo de Administración Legislativa, calificó el proyecto de ley, argumentando que existían precedentes legislativos sobre proyectos de derogatoria de decreto-ley. Esto fue respaldado por un informe de la Unidad de Técnica Legislativa, que consideró que el proyecto era procedente. El proyecto fue discutido y aprobado en dos sesiones del Pleno de la Asamblea Nacional, llevadas a cabo el 24 y 26 de noviembre de 2022. Durante este proceso, se argumentó que se respetaron los procedimientos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador.

Posterior a ello, el presidente Guillermo Lasso Mendoza presentó una objeción total al proyecto de ley, argumentando que la Asamblea Nacional no había seguido el procedimiento adecuado. En su objeción, el presidente alegó que la iniciativa de derogación de la ley debía provenir de él, de acuerdo con el artículo 135 de la Constitución, lo que consideró que no se había cumplido.

La objeción presidencial fue remitida a la Corte Constitucional, junto con la copia certificada del proyecto de ley, la objeción y un informe de la Asamblea que consideraba infundada la objeción.

Finalmente, el 9 de enero de 2023, el caso fue asignado a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien asumió el conocimiento de este el 16 de enero de 2023.

## **2. Resolución de la sentencia**

El Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Declarar procedente la objeción total por razones de inconstitucionalidad formal del Proyecto de Ley Derogatoria a la Ley Orgánica de Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19.
2. Ordenar a la Asamblea Nacional el archivo del proyecto de ley.

La Corte declara procedente la objeción presentada tras verificar que la Asamblea Nacional, al aprobar el proyecto de ley derogatoria de la LODES, inobservó el artículo 135 de la Constitución, relativo a la iniciativa privativa del presidente de la República para presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos.

Para tomar esta decisión, la Corte enfatizó que, de acuerdo con el artículo 135 de la Constitución, la iniciativa para crear, modificar o suprimir impuestos es privativa del presidente de la República. La Asamblea Nacional no puede tramitar proyectos de ley en esta materia sin la iniciativa del Ejecutivo, lo que constituye un vicio de inconstitucionalidad en el proceso legislativo.

La Corte analizó el procedimiento seguido por la Asamblea Nacional y concluyó que se había inobservado el marco constitucional que regula la iniciativa legislativa en materia fiscal. Esto llevó a la Corte a considerar que la aprobación del proyecto de ley derogatoria no cumplió con los requisitos establecidos en la Constitución.

La Corte también abordó la interpretación del artículo 140 de la Constitución, que permite a la Asamblea Nacional modificar o derogar un decreto-ley. Sin embargo, la mayoría de los jueces consideró que esta facultad debe ejercerse en el marco de las disposiciones que regulan la iniciativa legislativa, lo que refuerza la idea de que la derogación de un decreto-ley debe contar con la iniciativa del presidente.

Finalmente, la Corte subrayó la importancia de respetar el principio de legalidad y la seguridad jurídica en el proceso legislativo. La falta de cumplimiento de los procedimientos establecidos puede generar incertidumbre y afectar la confianza en el sistema legal.

### **3. Comentario de la autora**

Este caso pone de manifiesto la complejidad del sistema democrático y la necesidad de un equilibrio entre la Función Ejecutiva y la Función Legislativa. La objeción presidencial al "Proyecto de Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19" no solo es un acto de defensa de las competencias del señor Presidente, sino que también refleja la preocupación por la estabilidad económica y la responsabilidad fiscal en un contexto postpandemia.

La decisión de la Corte Constitucional de aceptar la objeción presidencial resalta la importancia de seguir los procedimientos establecidos en la Constitución. La interpretación del artículo 140 y la discusión sobre la iniciativa legislativa en materia fiscal son cruciales para

entender cómo se deben manejar las reformas que afectan a la economía del país. La Corte, al insistir en que la Asamblea Nacional no puede actuar sin la iniciativa del presidente en este ámbito, refuerza la idea de que la colaboración entre los poderes es esencial para la gobernabilidad, en este sentido, la clara delimitación de competencias entre la Función Ejecutiva y la Asamblea Nacional es fundamental para mantener el equilibrio de poderes y garantizar que las decisiones que afectan la economía y la vida de los ciudadanos se tomen de manera responsable y con la debida legitimidad.

Es preocupante que, en ocasiones, se busque modificar leyes de gran impacto sin el debido respeto a los procedimientos constitucionales. Esto no solo puede llevar a la inconstitucionalidad de las leyes, sino que también puede erosionar la confianza de la ciudadanía en el órgano legislativo. La Corte, al rechazar el proyecto de ley derogatoria, reafirma la necesidad de que las reformas fiscales sean impulsadas por el Ejecutivo, quien tiene la responsabilidad de presentar propuestas que consideren el impacto económico y social de tales cambios.

Cabe mencionar que en este caso existen votos salvados, lo cual indica que hay diferentes interpretaciones sobre el alcance de la normativa constitucional. Esto refleja de cierto modo la complejidad del derecho constitucional y la necesidad de que exista un diálogo continuo entre los diferentes actores del sistema político. Tomemos en cuenta que la diversidad de opiniones es saludable en una democracia, pero también subraya la importancia de llegar a consensos que respeten la Constitución y los derechos de los ciudadanos.

Finalmente, considero que este caso es un recordatorio de la importancia de la legalidad, la interpretación constitucional y el equilibrio de poderes en una democracia. La clave estará en encontrar un balance que permita a ambos poderes trabajar juntos en beneficio del país, sin sacrificar los principios democráticos y constitucionales.

## 7. Discusión

Una vez analizada la información obtenida como resultado de la aplicación de las entrevistas y posterior al estudio de caso realizado, de continúa con la discusión de la información recopilada, en donde se realizará la verificación de cada uno de los objetivos planteados dentro de la presente investigación.

### 7.1. Verificación de los objetivos

La verificación de objetivos se realiza en torno a todos los objetivos planteados en el proyecto de investigación del Trabajo de Integración Curricular debidamente aprobado, en donde se establecieron un objetivo general y tres objetivos específicos, mismos que se procederá a verificar a continuación.

#### 7.1.1. Objetivo General

**“Analizar la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, evaluando su conformidad con los principios constitucionales tributarios y la ley orgánica de la función legislativa, con el fin de contribuir al debate jurídico y social.”**

El objetivo general planteado dentro de la configuración y desarrollo de la presente investigación, se verifica y evidencia a lo largo de la ejecución del marco teórico, en el cual se realizó un amplio estudio jurídico y doctrinario en relación a la constitucionalidad de las normas en el Ecuador y la importancia de los principios constitucionales tributarios para la creación de leyes en materia tributaria, además se analizó la Ley Orgánica de la Función Legislativa tomando en consideración el proceso de formación de las leyes, de forma específica las que crean, modifican o eliminan impuestos. De igual forma, se verifica este objetivo con la primera pregunta de la entrevista, determinando la importancia de la aplicación de este.

El análisis jurídico y doctrinario nos demuestra lo fundamental del análisis de la constitucionalidad de una norma, pues, al ser la Constitución de la República del Ecuador la norma suprema, se entiende que no puede estar en vigencia ninguna ley que se cree con contraposición alguna a lo establecido en la misma Constitución. Así mismo, con la investigación se determinó que efectivamente, las facultades de la Asamblea Nacional y del Presidente de la República en cuanto a la creación, modificación o extinción de impuestos son claramente definidas, estableciendo en el artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador la facultad exclusiva del Presidente de la República para presentar proyectos de ley

que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país. Si bien es cierto, en el artículo 140 de la misma Constitución en su inciso primero establece que “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”, esto no significa que se pueda exceder la facultad conferida.

Con la investigación se demuestra que la forma de creación de una norma es esencial, y es necesario seguir cada paso y cumplir cada requisito, sobre todo si existe una disposición específica como la ya mencionada en el art. 135 de la Constitución. Una norma que se ha formado de una forma incorrecta y contraponiéndose a lo establecido en la misma Constitución de la República del Ecuador, evidentemente toma el carácter de inconstitucional.

Este objetivo se verifica también con la primera pregunta de la entrevista, con la cual se determinó que, si bien es de conocimiento general que en cuanto al análisis de la constitucionalidad de las normas, es la Corte Constitucional la única que puede emitir un pronunciamiento al respecto, es muy importante también, que nosotros como ciudadanos, y como principales afectados por una ley en materia tributaria creada bajo un carácter de inconstitucionalidad, conozcamos acerca de la formación de una norma y de los efectos pueden generar a futuro para la sociedad.

### **7.1.2. Objetivos específicos**

#### **1. Analizar la interpretación de la Constitución en relación con las facultades del Presidente de la República y de la Asamblea Nacional en la creación, modificación o supresión de impuestos y otros aspectos económicos.**

El primer objetivo específico planteado en el presente Trabajo de Integración Curricular se logró verificar con la investigación realizada con respecto a la interpretación de la ley, y específicamente de la constitución, en sentido de que entran en conflicto las facultades de la Asamblea Nacional y del Presidente de la República ya mencionadas anteriormente; con esto se determina que la interpretación de la Constitución debe ser literal y en el sentido que más favorezca la plena vigencia de derechos, tal como lo establece el artículo 427 de la Constitución de la República del Ecuador. Tal es el caso que, para la creación de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, al ser una ley de carácter urgente en materia

tributaria, se debió haber observado sin lugar a duda y con una interpretación directa el artículo 135 de la Constitución.

Así mismo, este objetivo se verificó con la tercera pregunta, ya que, a más de la doctrina contenida en la investigación, la totalidad de entrevistados consideran que, al haberse incorporado a la ley en cuestión, impuestos adicionales a los que fueron presentados inicialmente por el Presidente de la República en el proyecto de ley, existe una evidente contraposición a lo establecido en el artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador, en donde se establece que, sólo el 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, en este sentido, se denota una inadecuada interpretación del legislativo, puesto que, la Asamblea Nacional se excede en la facultad que le confiere la Constitución en el artículo 140 donde establece que “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”. En este caso, la interpretación de la norma constitucional no se da en el sentido que más favorezca la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, ya que al incorporarse impuestos adicionales a la Ley se ve afectada principalmente la sociedad, al pagar impuestos que constan en una ley que carece de constitucionalidad en su forma de creación. Para complementar lo antes mencionado se toma en consideración la cuarta pregunta de la entrevista realizada, ya que de acuerdo a los comentarios expuestos por los profesionales especializados en Derecho se puede determinar que, si bien es cierto, el tiempo de vigencia de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo es muy corto para determinar la existencia de una vulneración de derechos a la ciudadanía, en sentido de que para ello es necesario que se analice un caso específico, pero, tomando en cuenta la forma de creación de la ley en cuestión, cabe el análisis de la seguridad jurídica, ya que este derecho hace referencia al respeto a la Constitución de la República del Ecuador ya que esta es la norma suprema, también se refiere a la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas considerando y sobre todo este derecho nos da la certeza de que las autoridades competentes, administrativas y judiciales, realizarán una adecuada aplicación de la normativa constitucional vigente, y al existir contraposición evidente al artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador se estaría afectando de cierto modo al derecho a la seguridad jurídica.

**2. Estudiar precedentes jurídicos y decisiones de la Corte Constitucional relacionadas con la iniciativa legislativa en temas económicos y fiscales, para comprender mejor los límites y alcances de las atribuciones del Presidente y la Asamblea Nacional en este ámbito.**

El segundo objetivo específico planteado en el presente Trabajo de Integración Curricular se logró verificar primeramente con la investigación realizada en cuanto a las facultades de la Asamblea Nacional como del Presidente de la República en materia económica y fiscal, donde se pudo determinar los límites y alcances de dichas facultades.

De igual forma, se verificó este objetivo principalmente con el estudio de caso realizado de la sentencia 1-23-OP/23, la cual fue emitida por la Corte Constitucional en relación a la objeción total de inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, respecto del “Proyecto de Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19”. En esta sentencia se dio un conflicto de competencias justamente en relación a los artículos 135 y 140 de la Constitución de la República del Ecuador, de tal forma que, este caso pone de manifiesto la complejidad del sistema democrático y la necesidad de un equilibrio entre la Función Ejecutiva y la Función Legislativa. En este caso, la Corte Constitucional enfatizó que, de acuerdo con el artículo 135 de la Constitución, la iniciativa para crear, modificar o suprimir impuestos es privativa del presidente de la República y la Asamblea Nacional no puede tramitar proyectos de ley en esta materia sin la iniciativa del Ejecutivo, lo que constituye un vicio de inconstitucionalidad en el proceso legislativo. La Corte también abordó la interpretación del artículo 140 de la Constitución, que permite a la Asamblea Nacional modificar o derogar un decreto-ley. Sin embargo, la mayoría de los jueces consideró que esta facultad debe ejercerse en el marco de las disposiciones que regulan la iniciativa legislativa, lo que refuerza la idea de que la derogación de un decreto-ley debe contar con la iniciativa del presidente.

Este caso aporta fundamentalmente al análisis de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo puesto que la decisión de la Corte Constitucional de aceptar la objeción presidencial resalta la importancia de seguir los procedimientos establecidos en la Constitución. La interpretación del artículo 140 y la discusión sobre la iniciativa legislativa en materia fiscal son cruciales para entender cómo se deben manejar las reformas que afectan a la economía del país. La Corte, al insistir en que la Asamblea Nacional no puede actuar sin la iniciativa del presidente en este ámbito, refuerza la

idea de que la colaboración entre los poderes es esencial para la gobernabilidad, en este sentido, la clara delimitación de competencias entre la Función Ejecutiva y la Asamblea Nacional es fundamental para mantener el equilibrio de poderes y garantizar que las decisiones que afectan la economía y la vida de los ciudadanos se tomen de manera responsable y con la debida legitimidad.

### **3. Analizar las posibles implicaciones jurídicas, sociales y económicas si llegase a ser declarada inconstitucional la Ley en cuestión.**

El tercer objetivo específico planteado en el presente Trabajo de Integración Curricular se logró verificar en primer lugar con la investigación respecto de las implicaciones de una declaración de inconstitucionalidad, ya que se pudo determinar que el efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad será aquel previsto en el artículo 95 primer inciso de la LOGJCC, es así que, tomando el ejemplo que da el autor Sergio Núñez Dávila (2024), “la Corte Constitucional en la sentencia 007-15-SIN-CC de 31 de marzo de 2015, declaró la inconstitucionalidad parcial de una ordenanza que creaba una tasa relativa al sector de telecomunicaciones, expresamente manifestando que “el efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad será aquel previsto en el artículo 95 primer inciso de la LOGJCC; es decir, produce efectos generales hacia el futuro a partir de su aprobación en el Pleno de la Corte Constitucional”. Esto significa aceptar que lo recaudado fue legítimo en su momento y que una posterior declaratoria de inconstitucionalidad no lo afectó. Así mismo, se pudo determinar que no fue sino hasta finales de 2023 que la Corte Constitucional se animó, en unos pocos casos, a retrotraer los efectos de sus sentencias emitidas a propósito del control abstracto de constitucionalidad en materia tributaria. La primera vez que lo hizo fue en la sentencia 101-20-IN/23. La norma impugnada fue una ordenanza municipal que supuestamente modificó elementos esenciales del impuesto al 1.5 por mil sobre los activos totales, creado por el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. Al darle la razón al accionante, la Corte dispuso que el GAD devuelva todo aquello que sin la ordenanza no hubiera recaudado. Es decir, el excedente entre lo que el COOTAD permite recaudar y lo que la ordenanza recaudó por las ilegítimas modificaciones realizadas. (Núñez Dávila, 2024)

Así mismo, se verificó este objetivo con la segunda pregunta de la entrevista aplicada, en sentido de que es esencial analizar el objetivo como tal de creación de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo para poder determinar posibles implicaciones en el ámbito social y económico. De los comentarios emitidos por los profesionales

especializados en Derecho que fueron entrevistados, se pudo determinar que la ley en cuestión busca fomentar nuestro entorno económico, generando plazas de trabajo y con algunas intencionalidades de incentivos y beneficios que contribuyan a ese dinamismo económico, sin embargo, a pesar de que la intencionalidad sea buena, se debe analizar mucho que no se trastocuen de cierto modo principios como el de equidad y generalidad, ya que si bien pueden haber algunas personas que se beneficien, pueden haber otras que se sientan afectadas.

También se verificó este objetivo con la quinta pregunta de la entrevista aplicada, ya que los profesionales entrevistados acordaron en su totalidad que es correcta una declaración de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, sin embargo, requiere de mucho análisis al tratarse de un tema tributario como lo es la creación de impuestos y en sentido de que ellos se establecen con el objetivo de una recaudación tributaria en beneficio del país; si bien es cierto, no fue la forma correcta de crear la ley y por lo tanto es inconstitucional, pero la Corte Constitucional debe realizar el análisis correspondiente considerando por supuesto las afectaciones de la ciudadanía. Esta pregunta es esencial porque, primero fue necesario determinar si cabe o no una posible inconstitucionalidad de la ley para luego determinar los efectos jurídicos, sociales y económicos.

Finalmente se verifica este objetivo con la sexta pregunta de la entrevista aplicada, en la cual, luego del análisis de las respuestas de los entrevistados, se pudo determinar que la totalidad de ellos coinciden en la preocupación por los efectos de una declaración de inconstitucionalidad de la ley en cuestión; en el caso de efectos jurídicos se menciona la nulidad de disposiciones y la necesidad de reestructuración legislativa, tomando en cuenta que es una ley que por su forma de creación no debió ser incorporada al sistema legal al ir en contra de lo establecido en la Constitución en relación a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en temas tributarios. En cuanto a efectos sociales, radican principalmente en una desconfianza en el sistema jurídico, ya que se puede trastocar la seguridad jurídica, de igual forma un efecto social surge de la segunda pregunta de la entrevista mencionada anteriormente, ya que en la ley se establecieron incentivos y beneficios a los que muchos ciudadanos pudieron haber accedido, así como también muchos ciudadanos están pagando impuestos que desde un inicio no debieron ser creados, entonces por cualquier lado se ve la existencia de una afectación. Finalmente, en cuanto a los efectos económicos, se prevé una grave afectación a la economía del Estado, ya que en caso de que los ciudadanos estén pagando impuestos que no debieron haber sido incorporados a la ley en cuestión, naturalmente se esperaría que estos sean

devueltos, sin embargo, corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse de tal forma que no se vea afectada en gran medida la estabilidad económica del Estado ni la de los ciudadanos.

## 8. Conclusiones

Finalizada la estructuración y análisis del marco teórico, interpretación y análisis de los resultados de las entrevistas aplicadas, el estudio de caso y la verificación de objetivos en la discusión de la presente investigación del Trabajo de Integración Curricular, se obtienen a las conclusiones que se exponen a continuación:

**Primera:** Se demuestra la importancia del análisis de la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, ya que al ser creada bajo una contraposición a la Constitución resulta indudablemente inconstitucional.

**Segunda:** Con la investigación y las entrevistas aplicadas, se ha determinado que existe una inadecuada interpretación de la Constitución de la República del Ecuador por parte de la Asamblea Nacional en el artículo 140, evidenciándose una aplicación exagerada de su facultad legislativa en la creación, modificación o extinción de impuestos en materia económica urgente.

**Tercera:** Se puede concluir que, efectivamente, las Facultades de la Asamblea Nacional y del Presidente de la República en relación a la creación, modificación o extinción de impuestos están claramente establecidas, y esto se confirma con la decisión tomada por la Corte Constitucional en el estudio de caso presentado.

**Cuarta:** Se puede verificar la existencia de inconstitucionalidad en la forma de creación de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, al incorporarse impuestos a esta ley por parte de la Asamblea Nacional, cuando no fueron previstos inicialmente en el proyecto de ley económico urgente presentado por el Presidente de la República.

**Quinta:** Se puede concluir que el principal efecto jurídico de una declaratoria de inconstitucionalidad es como tal la nulidad de la norma ya que al ser declarada inconstitucional pierde su validez; los principales efectos sociales serían la poca confianza en el sistema jurídico y sobre todo en el órgano legislativo, a su vez se tendría como efecto una afectación a los ciudadanos tanto a los que se han beneficiado de los incentivos establecidos en la Ley como a los ciudadanos que han pagado impuestos que no debieron ser incorporados; finalmente el efecto económico sería para el Estado, en caso de que se determine que se devuelva todo lo ya pagado o en caso de que se presenten acciones de pago indebido por parte de los contribuyentes.

## 9. Recomendaciones

Respecto a recomendaciones, considero que es necesario mencionar las siguientes:

**Primera:** Dado que se ha demostrado la inconstitucionalidad, es recomendable iniciar un proceso para su revisión por parte de la Corte Constitucional, para que esta emita un pronunciamiento que, analizando la situación económica actual del Estado ecuatoriano, no genere efectos tan negativos para el país ni para la sociedad.

**Segunda:** Es esencial que la Asamblea Nacional revise y ajuste su interpretación de la Constitución, particularmente en lo que respecta a su facultad legislativa sobre impuestos en situaciones de emergencia económica. Se recomienda la formación de comisiones especializadas que puedan asesorar y guiar en la redacción de leyes que sean tanto efectivas como constitucionalmente válidas.

**Tercera:** La decisión de la Corte Constitucional debe ser un punto de referencia clave. Se sugiere que tanto la Asamblea Nacional como el Ejecutivo revisen y clarifiquen sus roles y competencias en la legislación fiscal. Esto podría incluir la elaboración de protocolos claros de cooperación y consulta para evitar conflictos y asegurar que todas las acciones sean plenamente conformes con la Constitución y las decisiones constitucionales pertinentes.

**Cuarta:** Para evitar futuros problemas de inconstitucionalidad, se recomienda fortalecer los mecanismos de control y revisión legislativa. Esto podría incluir la implementación de procedimientos más rigurosos para la incorporación de enmiendas y modificaciones a proyectos de ley, especialmente en el contexto de leyes económicas urgentes.

**Quinta:** Es crucial restaurar la confianza en el sistema jurídico y legislativo. Se recomienda que, en caso de declaratoria de inconstitucionalidad, se establezcan mecanismos claros para manejar las implicaciones sociales y económicas. Esto podría incluir la implementación de políticas de compensación o ajuste para aquellos afectados por la aplicación de normas declaradas inconstitucionales, así como la revisión de prácticas legislativas para prevenir contraposiciones similares en el futuro.

## 9.1. Lineamientos propositivos

Para tener una perspectiva más clara sobre la temática planteada dentro de la presente investigación, es pertinente elaborar algunos lineamientos que ratifiquen la información recopilada en las concepciones jurídicas y doctrinarias, junto con el análisis de las opiniones expresadas en las entrevistas aplicadas y el estudio de caso realizado. En este sentido, se plantea los siguientes lineamientos propositivos, con el objetivo de precautelar el derecho de la sociedad de contar con normativa que respete lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, específicamente en relación a la creación, modificación o extinción de impuestos, cuya atribución conferida en el artículo 135 de la Constitución le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. Por tal motivo, sugerimos lo siguiente:

1. Proponer una revisión al procedimiento legislativo para la aprobación de leyes económicas urgentes, explicando y delimitando claramente las competencias del Presidente de la República y de la Asamblea Nacional en la creación, modificación o extinción de impuestos acorde a la Ley Orgánica de la Función Legislativa y a la Constitución.
2. Establecer mecanismos de observación, consulta y participación ciudadana en el proceso legislativo de los proyectos calificados con el carácter económico urgente, permitiendo a los ciudadanos y a las organizaciones sociales expresar sus opiniones y preocupaciones sobre este tipo de proyectos de ley y su tratamiento.
3. Implementar un sistema de monitoreo continuo por parte de la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de sus sentencias y los obligados a acatarlas de manera primordial, tal es en este caso, la Asamblea Nacional.
4. Desarrollar un plan de contingencia para gestionar los posibles efectos sociales, económicos y jurídicos derivados de la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley, incluyendo la devolución de impuestos pagados indebidamente y la compensación a los ciudadanos afectados por las decisiones de autoridad competente sustentadas en normas inconstitucionales.

## 10. Bibliografía

- Agafonow, A. (2007). Alejandro Agafonow. *Los límites de la eficiencia económica en una sociedad democrática*, 9(16), 89-119.
- Aguirre, P. J. (2019). *El precedente constitucional: La transformación de las fuentes del ordenamiento jurídico*. Corporación de Estudios y Publicaciones. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7107/1/SDS-006-Aguirre-El%20Precedente.pdf>
- Albán Arias, L. (2011). PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS. *Revista Judicial Costa Rica*(102), 140-152. [https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/Archivos/documentos/revs\\_juds/revista102/pdf/08\\_principios.pdf](https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/Archivos/documentos/revs_juds/revista102/pdf/08_principios.pdf)
- Armijos González, P. O. (2021). La importancia del principio de capacidad contributiva en el régimen tributario ecuatoriano. *FORO: Revista de Derecho* (36), 149-168. <https://doi.org/10.32719/26312484.2021.36.8>
- Asamblea Nacional. (20 de Octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (07 de Julio de 2017). Código Orgánico Administrativo. Quito, Ecuador: Registro Oficial.
- Betancourt, E. J., & Romero, C. D. (2021). Interpretación de las normas constitucionales ecuatorianas como garantía a los derechos humanos. *Revista Sociedad & Tecnología*, 4(S2), 482-499.
- Blacio Aguirre, R. (2012). El tributo en el Ecuador. *Revista De La Facultad De Derecho De México*, 61(255), 201-215. <https://doi.org/https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2011.255.30250>
- Bravo Arteaga, J. R. (2000). *Nociones Fundamentales de Derecho Tributario*. Colombia: Legis.
- COMISIÓN DE LEGISLACIÓN Y CODIFICACIÓN. (14 de Junio de 2005). Código Tributario. Ecuador: Registro Oficial.

- Congreso Nacional de Chile. (Octubre de 2010). Constitución Política de la República de Chile. *Art. 65*. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Cortes Generales de España. (31 de Octubre de 1978). Constitución Española. *Artículo 31.3*. España: Página oficial del Senado de España.
- FARO. (2024). Reflexiones sobre la Ley Orgánica de Eficiencia Económica: gastos tributarios. *FARO, Centro de Investigación y acción colectiva*. <https://grupofaro.org/analisis/reflexiones-sobre-la-ley-organica-de-eficiencia-economica-y-generacion-de-empleo/>
- Galiano Maritan, G. (2019). La interpretación del Derecho en el ordenamiento jurídico ecuatoriano: estudio doctrinal y legal. *Revista de Derecho*(27), 39-57. <https://doi.org/https://doi.org/10.5377/derecho.v0i27.9248>
- Gómez Villavicencio, R. (2022). El control constitucional en el Ecuador. Una aproximación teórica y filosófica. *FORO*, 122-144. <https://doi.org/https://doi.org/10.32719/26312484.2022.38.6>
- HAMILTON, A., MADISON, J., & JAY, J. (2015). *EL FEDERALISTA*. Librodot.
- Núñez Dávila, S. (04 de Marzo de 2024). ¿Devuélvase lo recaudado? Sobre los recientes efectos retroactivos dispuestos por la Corte Constitucional del Ecuador en materia tributaria. *Lexis*. <https://www.lexis.com.ec/blog/tributario-ecuador/devuelvase-lo-recaudado-sobre-los-recientes-efectos-retroactivos-dispuestos-por-la-corte-constitucional-del-ecuador-en-materia-tributaria>
- Pachano, F. (2002). Apuntes sobre la Interpretación Constitucional. *Revistas USFQ*, 3(6). <https://doi.org/https://doi.org/10.18272/iu.v3i6.581>
- Pacheco, U., Castellanos, R. M., & Morales, M. (2020). Importancia del enfoque integral de la eficiencia económica para mejorar la toma de decisiones. *Universidad de Oriente, Santiago de Cuba*(153), 143-154.
- RACINES, M. F. (2013). DE LOS PROYECTOS DE LEY ECONÓMICO URGENTE Y LA MATERIA TRIBUTARIA EN EL ECUADOR. Quito, Ecuador: Repositorio Institucional Universidad Andina Simón Bolívar.
- Racines, M. F. (2016). *Los proyectos de ley tributarios «económicos urgentes» en Ecuador* (Vol. 201). Corporación Editora Nacional.

- Rivas Ordóñez, L. (2023). Trámite de Proyectos de Ley calificados de urgente en Materia Económica. *Lexis*. <https://www.lexis.com.ec/blog/constitucional/tramite-de-proyectos-de-ley-calificados-de-urgente-en-materia-economica>
- RODRÍGUEZ-TOUBES MUÑIZ, J. (2013). EL CRITERIO HISTÓRICO EN LA INTERPRETACIÓN JURÍDICA. *REvista Derecho*, 22, 599-632.
- Sagüés, N. P. (2001). *Teoría de la Constitución*. Editorial Astrea.
- Saltos, M. Á. (2017). LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO TRIBUTARIO SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR. *Revista Empresarial, ICE-FEE-UCSG*, 11(2), 61-67.
- Troya, J. V. (2014). *Manual de Derecho Tributario*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Upegui, J. C. (2017). Principios constitucionales del derecho tributario en Colombia y México. 131-161. [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/52180877/2747-9204-1-PB-libre.pdf?1489693356=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DPrincipios\\_constitucionales\\_del\\_derecho.pdf&Expires=1715012605&Signature=KKm7ZrYmvS6OSxzW3QNSpaLE0FBdcwRnStPxM9dO1nCg9dpW](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/52180877/2747-9204-1-PB-libre.pdf?1489693356=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DPrincipios_constitucionales_del_derecho.pdf&Expires=1715012605&Signature=KKm7ZrYmvS6OSxzW3QNSpaLE0FBdcwRnStPxM9dO1nCg9dpW)
- Villegas, H. (2001). *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Depalma.
- Zusman, S. (2018). *La interpretación de la ley: Teoría y métodos*. Fondo Editorial de la PUCP.

## 11. Anexos

### Anexo 1: Formato de entrevistas



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA**  
**FACULTAD JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA**  
**CARRERA DE DERECHO**  
**ENTREVISTA**

Estimado entrevistado (a):

Me encuentro desarrollando mi Trabajo de Integración Curricular cuyo título es “**Análisis de la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo en relación a los principios constitucionales tributarios y la Ley Orgánica de la Función Legislativa**”. Por lo tanto, requiero de su criterio jurídico respecto de mi investigación. Le ruego se sirva contestar las siguientes interrogantes:

1. ¿Considera usted importante analizar la constitucionalidad de las normas vigentes en nuestro país, sin que exista pronunciamiento de la Corte Constitucional, específicamente de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo en relación a los principios constitucionales tributarios y la Ley Orgánica de la Función Legislativa?
2. ¿Cuál cree que fue el objetivo de la creación de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo?
3. Al haberse incorporado a la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo impuestos adicionales a los que constaban en el Proyecto de Ley presentado por el Presidente de la República, ¿Considera usted que existe contraposición a la facultad exclusiva del Presidente de la República conferida en el artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador?

4. ¿Cree usted que con la vigencia y aplicación de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo se han vulnerado y afectado derechos de la ciudadanía en general?
5. ¿De acuerdo a su conocimiento cree pertinente que se declare inconstitucional la Ley en cuestión?
6. ¿Qué efectos jurídicos, sociales y económicos cree usted que se generarían al declararse la inconstitucionalidad de la Ley en cuestión?

**Gracias por su colaboración.**

## Anexo 2: Sentencia analizada en el estudio de caso

Dictamen No. 1-23-OP/23:



Dictamen No. 1-23-OP/23  
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 25 de enero de 2023

### CASO No. 1-23-OP

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

### DICTAMEN No. 1-23-OP/23

**Tema:** La Corte Constitucional resuelve la objeción total por razones de inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, respecto del “*Proyecto de Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia Covid-19*”. La Corte declara procedente la objeción presentada tras verificar que la Asamblea Nacional, al aprobar el proyecto de ley derogatoria de la LODES, inobservó el artículo 135 de la Constitución, relativo a la iniciativa privativa del presidente de la República para presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos.

### Contenido

1. Antecedentes y procedimiento .....	2
2. Competencia .....	2
3. Contenido de la disposición objetada.....	3
4. Fundamentos de la objeción.....	3
4.1. Por la forma .....	3
4.2. Por el fondo.....	5
5. Respuesta de la Asamblea Nacional.....	7
5.1. Sobre la objeción por la forma.....	7
5.2. Sobre la objeción por el fondo.....	7
6. Análisis de la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad .....	8
6.1. El fundamento de hecho de la objeción.....	9
6.2. Sobre la objeción por la forma: iniciativa para presentar proyectos de ley derogatorios de decretos-leyes que crean, modifican o suprimen impuestos.....	9

Por motivo de la extensión de la presente sentencia me permito adjuntar el enlace en donde se encuentra publicada la presente sentencia.

[https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidlODI2YTY4OS0wNDFiLTQxYTYtOGE2Yi1iMzZmMDE4NmFiNTEucGRmJ30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidlODI2YTY4OS0wNDFiLTQxYTYtOGE2Yi1iMzZmMDE4NmFiNTEucGRmJ30=)

### **Anexo 3: Certificado de traducción del Resumen al idioma inglés**

Sr. Jhoel Fernando Herrera Granda

**CERTIFICADO GRADE C (B2) OTORGADO POR CAMBRIDGE ENGLISH  
LANGUAGE ASSESSMENT**

#### **CERTIFICA:**

Haber realizado la traducción de español al idioma inglés del resumen del Trabajo de Integración Curricular previo a la obtención del título de Abogada titulado **“Análisis sobre la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo en relación a los principios constitucionales tributarios y la Ley Orgánica de la Función Legislativa.”**, de autoría de la estudiante Erika Yulissa Sanmartín Sanmartín con cédula de identidad N° 1150120598.

Se autoriza al interesado hacer uso de la misma para los trámites que crea conveniente.

Loja, 30 de julio de 2024



**Sr. Jhoel F. Herrera G.**

**C.I. 1150231890**