



PONTIFICA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
ESCUELA DE DERECHO

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
ABOGADO

“Análisis de la constitucionalidad material de la facultad tributaria en proyectos de ley calificados como económicamente urgentes por el presidente.”

SAMANTHA PAOLA ENRÍQUEZ RECALDE

DIRECTOR

AB. JUAN FRANCISCO GUERRERO DEL POZO

QUITO, 01 DE NOVIEMBRE DE 2017

*Sony: Por favor agregar al expediente anti de le  
estudianti. JJS 2017/10/23*

Quito, a 20 de octubre de 2017

Doctor  
Gonzalo Vaca Dueñas  
**SECRETARIO ABOGADO DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR.-**

De mi consideración:

Con relación a su atento oficio No. 130-SJG-2017 de 3 de octubre de 2017, mediante el que se me comunica que he sido designado como profesor informante de la Disertación de Abogacía intitulada "**ANALISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD MATERIAL DE LA FACULTAD TRIBUTARIA EN PROYECTOS DE LEY CALIFICADOS COMO ECONOMICAMENTE URGENTES POR EL PRESIDENTE**", elaborada por la señorita **SAMANTHA PAOLA ENRIQUEZ RECALDE**, previo a la obtención del título de abogada, me permito poner a su consideración el siguiente informe:

La Tesis remitida cumple con los requisitos metodológicos formales necesarios en este tipo de investigaciones. La investigación analiza que aunque en la actualidad no genera un debate público importante, si requiere de un análisis más profundo por sus implicaciones constitucionales y la posibilidad de abuso de la figura, como parcialmente se aborda en la investigación. La propuesta investigativa, incluye algunos aspectos relevantes, aunque no les da suficiente profundidad, lo que afecta un poco la fuerza de las conclusiones, pese a lo cual, existe una conexión entre el análisis y las conclusiones planteadas, con lo cual se alcanza a cumplir con los requisitos suficientes para la aprobación de la misma.

Por los argumentos expuestos, considero que la tesis merece ser aprobada con la nota de NUEVE SOBRE DIEZ.

Atentamente,

  
Dr. Sandro Vallejo Aristizábal  
**PROFESOR INFORMANTE**

*Recibido 23/10/2017*

Doctor Gonzalo Vaca Dueñas

Secretario de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador

De mi consideración:

Quito, 27 de octubre de 2017

*Manifiesto por el poder legislativo a la Asamblea Nacional*

*2017/10/27*

En atención al Oficio N° 131-SJG-17, como Profesor Lector, adjunto el informe de la disertación elaborada por la alumna Samantha Paola Enríquez Recalde titulada: "Análisis de la constitucionalidad material de la facultad tributaria en proyectos de ley calificados como económicamente urgentes por el Presidente".

La estudiante aborda en 3 capítulos la facultad presidencial de calificar la urgencia de proyectos de ley en materia económica, apreciando que en el primer capítulo que el régimen impositivo como manifestación de la potestad tributaria debe responder al principio de "auto imposición", considerando en el capítulo 2 que el principio de legalidad y de reserva de ley en materia tributaria dotan de legitimación a los impuestos, y estimando en el capítulo 3 que los proyectos de urgencia económica en materia de impuestos condicionan al Legislativo, por lo que concluye que se debería contrarrestar el uso injustificado de esta calificación concediéndole a la Asamblea la posibilidad de contradecir la misma.

La disertación esboza desde el ámbito tributarista algunos aspectos que cuentan con carácter constitucional, por ello a mi criterio incurre en dos imprecisiones. La primera cuando alumna afirma que "La soberanía tributaria estatal nos cubre a todos, así le otorga al Estado la potestad para imponer tributos" (p.3), pero luego expresa "la competencia tributaria si puede transferirse y otorgarse a personas o entes paraestatales o privados (p. 4). En este punto la Constitución ecuatoriana de 2008 en el Art. 226 establece el principio de estricta legalidad o juridicidad indicando que las competencias derivan de la Constitución y la ley debiendo garantizar los derechos, siendo expreso el Art. 261 No. 5 en cuanto que es competencia exclusiva del Estado Central la política económica tributaria, y los Arts. 263 y 264 No. 5 al contemplar la potestad tributaria de los gobiernos descentralizados, es decir sólo el Estado regula tributos. Al respecto pudo haber incidido acudir a las obras de Evans de la Cuadra y Evans Espiñera de 1997 y de Morales Quiros de 2002, que son anteriores al 2008.

La segunda cuando la alumna expresa "Este poder se encuentra concentrado en el Estado y es otorgado en el momento en que cedemos nuestras libertades por organizarnos como uno" (p. 5). Esto significaría retornar a la teoría absolutista del poder estatal expuesta por Hobbes, Bentham y Austin, cuando ha sido superada por Locke, Rousseau y Jellinek que delimitaron el poder estatal para ponerlo al servicio del pueblo, en lo que más contemporáneamente Ferrajo manifiesta que el Estado está obligado a concebir "los derechos fundamentales como límites y vínculos" ("Derechos y garantías: la ley del más débil", 2001, p. 66), ya que la potestad tributaria limitada y vinculada a los derechos no implica cesión de libertades, sino un deber ciudadano constitucional establecido en el Art. 83 No. 15 de la Constitución que establece la obligación de "Cooperar con el Estado y la comunidad...y pagar los tributos establecidos por la ley".

El análisis que la alumna efectúa a la "iniciativa legislativa exclusiva al Presidente de la República en lo que respecta a la creación de impuestos" (p. 6), "la calificación de urgencia en materia económica" (p. 7), "la descripción de los principios" (p. 12 a 14), y en específico del "principio de legalidad" en materia tributaria (p. 14), expresado doctrinariamente con el aforismo "nullum tributum sine lege" (p. 17), en el que contempla artículos de Constitución ecuatoriana de 2008, como el 120 No. 7, 132 No. 3, 300 y 301, así como citas del libro de 2010 de Carbonell en el que expresa que la reserva de ley implica que "es un ley y no otra norma jurídica la que regule determinada materia" (p. 18), de la obra de Albán Arias de 2011 en la que manifiesta que el principio de legalidad "constituye toda una garantía para los contribuyentes" (p. 19), y del libro de García Novoa de 2009 en el que sostiene que la reserva de ley procura "garantizar la auto imposición" (p. 22), es actualizado. No obstante considero que la estudiante debía acudir a la Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador No. 003-09-SIN-CC de 23 de julio de 2009 en la que se definió las características y elementos del régimen tributario ecuatoriano, entre ellos la legalidad en materia tributaria para examinar su aplicación concreta en los proyectos de ley calificados como económicamente urgentes.

La estudiante aborda la aplicación de la facultad presidencial de proponer proyectos de ley sobre impuestos, de calificarlos como de urgencia económica y la posibilidad de expedir la norma como decreto-ley en caso del no tratamiento legislativo, desde un ámbito histórico en la evolución de las Constituciones de Ecuador (p. 27 a 29), de lo que se desprende que esta prerrogativa ya se encontraba contemplada en la Constitución de 1998 y actualmente está expresamente establecida en los Arts. 135 y 140 de la Constitución de 2008. Por ello la referencia del derecho comparado a la que acude la alumna en cuanto a que "la Constitución peruana especificó que no se pueden calificar como urgentes proyectos que creen, modifiquen o extingan impuestos" (p. 31), debía ser profundizada, ya que el Art. 74 de la Constitución peruana de 1993 con Reforma 28390 de 2004 (que no es citada) establece expresamente esta prohibición lo que no ocurre en el Ecuador, resultando entonces necesario un análisis de la vía de la modificación a la Constitución ecuatoriana aplicable al respecto, a través de una enmienda, reforma o cambio constitucional dependiendo de su alcance (Arts. 441 a 444 de la Norma Suprema), cuestión que no es examinada.

En la parte final de la disertación la alumna refiere "en el periodo presidencial comprendido entre los años 2013-2017, el ejecutivo envió siete proyectos de ley a la Asamblea Nacional, seis fueron calificados como urgentes y cinco se promulgaron cumpliendo los plazos" (p. 38), luego expone "todas las reformas tributarias han sido calificadas como urgentes" refiriendo solo 1 proyecto (p. 40). En este punto la estudiante debía ampliar su análisis, enlistar los 22 proyectos presentados de 2010 a 2017<sup>1</sup>, establecer los que aprobaron impuestos, los que siguieron el procedimiento parlamentario o fueron promulgados como decreto ley, y proceder a verificar en las leyes promulgadas a través del test de proporcionalidad, su idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta, tanto más que en la conclusión afirma "el problema no es la facultad sino de un abuso de la misma" (p. 41). El método hermenéutico para determinar el impacto de medida incluso de normas en abstracto, es la proporcionalidad, acorde a la doctrina (Ver El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional, Miguel Carbonell, ed. participan Robert Alexy, Carlos Bernal Pulido. 2008), la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional de 22 de octubre de 2009 (Art. 3 No. 2) y la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador (Sentencia N° 048-13-SCN-CC de 04 de septiembre de 2013).

Por estas puntualizaciones asigno a la presente disertación la nota de 7/10.

Atentamente,

Msc. PhD (c) Diego F. Mogrovejo J.

Profesor de la Facultad de Jurisprudencia de la PUCE

<sup>1</sup> **Proyectos de Ley de Urgencia Económica presentados por el Presidente de la República a la Asamblea Nacional 2010-2017 en <https://leyes.asambleanacional.gob.ec/>:** Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos de 25 de junio de 2010. 2. Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones de 20 de octubre de 2010. 3. Ley de Economía Popular y Solidaria de 18 de marzo de 2011. 4. Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado de 29 de agosto de 2011. 5. Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los ingresos del Estado de 24 de octubre de 2011. 6. Ley de regulación para los créditos de la vivienda de 09 de abril de 2012. 7. Ley para la defensa de los derechos laborales de 02 de julio 2012. 8. Ley de redistribución del gasto social de 26 de octubre de 2012. 9. Reformatoria a la Ley de Minería y a la Ley para la Equidad Tributaria de 16 de mayo 2013. 10. Ley Orgánica de Incentivos para el sector productivo de 05 de julio de 2013. 11. Ley para el cierre de la crisis bancaria de 1999 de 14 de enero de 2014. 12. Código Orgánico Monetario y Financiero de 25 de junio de 2014. 13. Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal de 20 de noviembre de 2014. 14. Ley de remisión de intereses, multas y recargos tributarios sobre impuestos de 31 de marzo de 2015. 15. Ley Orgánica para la Redistribución de la Riqueza de 08 de junio de 2015. 16. Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera de 28 de septiembre de 2015. 17. Ley Orgánica para la Optimización de la Jornada Laboral Segura de Desempleo de 23 de febrero de 2016. 18. Ley Orgánica para el Equilibrio de las Finanzas Públicas de 30 de marzo de 2016. 19. Ley Solidaria y de Corresponsabilidad Ciudadana por las Afectaciones del Terremoto de 22 de abril de 2016. 20. Ley Orgánica de Incentivos Tributarios para varios Sectores Productivos de 09 de agosto de 2016. 21. Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos de 01 de diciembre de 2016. 22. Ley Orgánica para Reestructuración de las Deudas de Banca Pública, Banca Cerrada y Gestión del Sistema Financiero Nacional y Régimen de Valores de 13 de febrero de 2017.

*Recibido 27/10/2017*

*A Dios, a quien pido siempre esté presente en mi vida cada paso, reto y éxito.  
A mi hermana, mi compañera, mi ejemplo y mi apoyo constante. A mis amigos,  
siempre prestos a ayudarme cuando lo necesité. A mis padres, a quienes les  
debo todo lo bueno que soy, este logro es suyo.*

*Agradezco al Ab. Juan Francisco Guerrero del Pozo por su guía y paciencia, lo que permitió la culminación exitosa de este trabajo.*

## **ABSTRACT**

In this research, an analysis about the Taxing Power, its definition, conceptualization and characteristics, was made, making a contradistinction between financial sovereignty and tax sovereignty. Around the Ecuadorian legislation, this investigation analyses the distribution of the Taxing Power in the 2008 Constitution, how it was established and structured, together with the other current regulations. The Constitutional Principles of Taxation were also enunciated, as limits to the Tax Authority.

Once, these parameters were determined, the Legality Principle of Taxation was analyzed in detail, its normative and its applied aspects, with special emphasis on its antecedents. Within these, as a core part of the present work, the Law of no Taxation without Representation was studied and scrutinized; in this way it was possible to determine its scope, applicability and exceptions, related to the Ecuadorian constitutional legislation since the formation of the State and some of the pronouncements of the highest constitutional control organs.

In regard to the qualification of urgent applied to the bills that create, modify or extinguish taxes, this research make a review about the development of emergency legislation in Ecuador. For this, the requirements established by the regulations that the president must observe to qualify as a matter of urgency a bill, were determinated in the investigation, and were compared with the legislation of different American countries about this common faculty in the presidential systems.

Finally, it was defined if the system established for the constituent allows the principle of legal reserve and the emergency legislation, complement, oppose, or annul, specifically for bills qualified as urgent.

## **RESUMEN.**

En esta investigación se desarrolló un análisis sobre la potestad tributaria, su definición, conceptualización y características, diferenciando la soberanía financiera y la soberanía tributaria. En relación con la legislación ecuatoriana, se observó y estructuró la distribución de la potestad tributaria establecida en la Constitución de 2008, junto con el resto de normativa vigente. También se enunciaron los principios que regulan la soberanía tributaria, su ejercicio y facultades.

Determinados estos los límites a la Potestad Tributaria, se analizó en detalle el principio de legalidad en materia tributaria, sus facetas normativa y aplicativa, con especial énfasis en sus antecedentes. Dentro de estos, como parte medular del presente trabajo, se estudió y escudriñó el principio de reserva legal en materia tributaria; de esta forma se pudo determinar su alcance, aplicabilidad y excepciones, relacionados con la legislación constitucional ecuatoriana desde la formación del Estado y los pronunciamientos de los máximos órganos de control constitucional.

Con respecto a la calificación de urgente aplicada a los proyectos de ley que crean, modifican o extinguen impuestos, se revisó el desarrollo de la legislatura de urgencia en Ecuador. Para esto se determinó los requisitos que establece la normativa para que el Presidente pueda calificar con carácter de urgente un proyecto de ley, y se comparó con la legislación de diferentes países americanos acerca de esta facultad común en los sistemas presidencialistas.

Finalmente, se definió si el sistema establecido por el constituyente permite que el principio de reserva legal y la legislación de urgencia, específicamente ejercida sobre los proyectos de ley calificados como urgentes, se complementen, se contrapongan, o anulen.

## ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.....	1
Capítulo 1	
Alcances conceptuales de la Potestad Tributaria.....	3
1.1 Poder Originario y Poder Derivado.....	4
1.2 Distribución del Poder Tributario, Gobierno Central, GAD's, aranceles.....	5
1.1.2 Diferenciación entre Potestad Tributaria y Potestad Arancelaria Límites del poder tributario.....	7
1.3 Límites del poder tributario, principios constitucionales que regulan la Potestad Tributaria.....	9
Capítulo 2	
Principio de legalidad tributaria.....	14
2.1 Nullum Tributum Sine Lege.....	17
2.2 Principio de reserva legal.....	18
2.3 No taxation without representation.....	20
2.4 Potestad reglamentaria, Exoneraciones, Competencia.....	24
2.5 Salvedades del Principio de Reserva Legal.....	25
Capítulo 3	
Aplicación de urgencia económica en proyectos de ley en materia de impuestos.....	27
3.1 Concepto y definiciones de la legislación de urgencia.....	30
3.1.1 Legislación tributaria comparada.....	30
3.1.2 Diferencias entre la calificación de urgencia económica y otras facultades legislativas del presidente.....	31

3.2	Análisis en la Legislatura tributaria ecuatoriana de la urgencia económica en los proyectos de ley en el período 2013-2017 (promulgación de normas).....	36
3.2.1	Fines de la Política Fiscal.....	36
3.2.2	Promulgación de normas en materia tributaria.....	37
3.3	Análisis.....	38
	Conclusiones y Recomendaciones.....	40
	Bibliografía.....	42

## **INTRODUCCIÓN.**

La potestad tributaria, definida como “una de las calidades inherentes al Estado, es su capacidad para establecer tributos (Poder Tributario) cuyo pago constituye un deber de los contribuyentes” (Medrano, 2013, pág. 2), al igual que cualquier facultad constituyente del Estado, se encuentra limitada por ciertos principios constitucionales como el principio de legalidad o reserva legal, el principio de autoimposición, el principio de igualdad, entre otros. Específicamente el principio de reserva legal y el principio de autoimposición en la constitución establecen que los tributos solo pueden crearse, modificarse o suprimirse mediante ley aprobada por la asamblea, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Así, este principio determina la creación formal de los tributos, de tal manera que sean discutidos por el poder del estado representado por la Asamblea, un órgano colegiado con escogido democráticamente, de tal forma que los tributos sean cargas que el pueblo se impone así mismo en búsqueda de una buena administración.

Con respecto a la Urgencia Económica, Alejandro Silva Bascuñán define sus efectos como “colocar, a la cámara en la que se haga valer, en la obligación constitucional de despachar el trámite en el plazo establecido por el constituyente (Silva Bascuñán, 2000, segunda edición, pág. 175)”. Es común en los sistemas presidencialistas, y es por esto que se comprende que la facultad de la calificación de urgencia se le entregue al presidente, ya que no tendría sentido que esta se la autoimponga el legislativo para compelerse a actuar con prontitud.

En mi opinión, y esta es la posición que se tomarán en la investigación, el principio de reserva legal no solo determina la forma en que deben elaborarse las normas que regulan los tributos, sino que estos límites legitiman la imposición de los tributos como un gravamen para el pueblo, por medio de su correcto debate y discusión pública por el poder legislativo, respondiendo así a los principios de seguridad jurídica, autoimposición y democracia participativa.

Ahí radica la importancia de estudiar los límites definidos por las normas para los Poderes públicos, pues esa es la base de una sociedad organizada. Por eso la motivación para esta investigación nace, en lo personal, de la relación de la materia tributaria con el ejercicio del poder estatal. El poder estatal que no se puede ejercer arbitrariamente, por eso aquí se comprobará como se dejan las puertas abiertas para el abuso con facultades exorbitantes para ciertos poderes.

Esta investigación busca definir si la calificación de los proyectos de ley en materia tributaria como urgentes económicamente está en contraposición con el principio de reserva legal consagrado constitucionalmente. Por esto que se busca determinar la correcta aplicación del principio de reserva legal en materia tributaria, y su supremacía con respecto a otras normas; establecer el procedimiento correcto para la promulgación de normas en materia tributaria, con base en los principios constitucionales establecidos; y analizar los proyectos de ley con calidad de "urgencia económica", sus características y requisitos, junto con los efectos de la calificación.

Para esto, el presente trabajo se enmarcó en el concepto de la Potestad Tributaria, originaria y derivada, junto con su alcance y límites. Se analizó el principio de legalidad aplicado en materia tributaria, su surgimiento y desarrollo hasta el principio de reserva legal, aplicado en la creación de tributos por parte en los diferentes niveles de gobierno en el ámbito de su competencia, y relacionado con los elementos esenciales de la obligación tributaria. Todo esto, relacionado con la aplicación de la urgencia económica en los proyectos de ley en el período 2014-2017, la promulgación de estas normas, y su constitucionalidad.

## Capítulo I

### Alcances conceptuales de la Potestad Tributaria

Uno de los conceptos que engloba la soberanía es el poder financiero del Estado, es decir que este se sustenta, endeuda y regula económicamente, en otras palabras “la soberanía financiera es una de las expresiones de la soberanía política, concebida como atributo del Estado y tiene varias facetas: la relativa al ingreso, a la deuda pública, administración, etc.” (Hallivis Pelayo, 2011, pág. 103). Dentro de esta soberanía financiera se encuentra la potestad tributaria, entendida como la facultad estatal para crear tributos, y que no incluye la potestad para endeudarse o establecer otros tipos de ingresos, pero forma parte del poder financiero del Estado (Hallivis Pelayo, 2011). El poder otorgado al Estado para imponer tributos, es decir su creación, modificación y extinción, es definido cómo la Potestad Tributaria.

También se la puede definir como “la posibilidad jurídica de establecer tributos, cualquiera sea su naturaleza” (De la Cuadra, pág. 18). O como “una de las calidades inherentes al Estado es su capacidad para establecer tributos (Poder Tributario) cuyo pago constituye un deber de los contribuyentes” (Medrano, 2013, pág. 2).

Aquí es importante mencionar que la soberanía tributaria estatal nos cubre a todos, así le otorga al Estado la facultad para imponer tributos, y nos obliga a los ciudadanos a tributar, sin más excepciones que aquellas establecidas por el mismo Estado.

Finalmente, es necesario separar dos conceptos que se encuentran dentro de la soberanía financiera, la antes mencionada potestad tributaria, y por otro lado la competencia tributaria. Esta última debe entenderse como el “ejercicio concreto de la potestad tributaria, por los órganos encargados por la constitución, en todas sus etapas (Morales Quiros, 2002, pág. 77)”. Por lo que debemos entender que al hablar de competencia tributaria nos referimos al plano material de la soberanía financiera,

es decir la aplicación concreta de la norma, es por esto que a diferencia del Poder Tributario, la competencia tributaria si puede transferirse y otorgarse a personas o entes paraestatales o privados, más aun si esto es lo que viabiliza su ejercicio.

**Características.-**

**Titular.-** Ya que es una expresión de la soberanía política de un Estado, su titular es el Estado a través de sus órganos competentes. Todo esto establecido en la constitución. Es así que se establece dentro de las atribuciones de la Asamblea Nacional la de "Art 120. #7.- Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley (Constitución de la República del Ecuador, 2008)".

**Jurídica.-** Puesto que está sometida a la Constitución y la ley, es decir que este marco regula la ejecución de esta facultad.

**Permanente.-** Esta potestad, existe mientras exista el Estado, independientemente de que se materialice su uso, es abstracta (Evans de la Cuadra, Enrique; Evans Espiñeira, Eugenio, 1997).

**Irrenunciable e Indelegable.-** No puede concederse, derivarse o atribuirse, puesto que emana de la soberanía estatal (Morales Quiros, 2002). Es por esto que no admite ser delegado, menos aún hacia un ente no estatal.

**Limitado.-** No es absoluta, ya que su ejercicio se regula y restringe tanto por la Constitución como por la ley. Específicamente se limita por los principios que establece taxativamente la constitución, o que se infieren de su texto.

## **1.1 Poder Originario y Poder Derivado**

Como ya se mencionó, la potestad tributaria, tal es la atribución que detenta el Estado de imponer y cobrar tributos para el cumplimiento de sus fines propios. Este

poder se encuentra concentrado en el Estado, y es otorgado por los ciudadanos en el momento que cedemos nuestras libertades para organizarnos como uno. Ahora, se debe diferenciar entre el poder originario, que es aquel atribuido al Estado, regulado en la constitución y leyes. Y poder derivado, el que no se ejecuta por el Gobierno central, sino aquel que lo ejercen, no por delegación, sino de forma residual los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el caso específico de Ecuador. Ya que esta diferenciación solo se realiza en razón “del ámbito de actuación, en la jurisdicción atribuida a cada uno de ellos con sujeción a las normas constitucionales o legales vigentes en cada país” (García Vizcaíno, 1999, pág. 230). Es por esto que la constitución de Montecristi establece que la potestad tributaria la ejercerá la Asamblea, o el Ejecutivo, siempre sin menos cabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados<sup>1</sup>.

## **1.2 Distribución del Poder Tributario, Gobierno Central, GAD's, aranceles**

La Constitución de la República del Ecuador establece ciertas facultades para la función legislativa, según sus diferentes niveles, y para la función ejecutiva, en cuanto a la repartición del poder tributario. Específicamente, el artículo 120 numeral 7 establece que “La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: 7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados (Constitución de la República del Ecuador, 2008).” La misma norma aclara que el ejercicio de la facultad tributaria para la Asamblea está

---

<sup>1</sup> Art 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:

7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, y, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 132.- 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:

3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados.

sujeto al principio de reserva legal, en el artículo 132 numeral 3 "Art. 132.- 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: 3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)."

Sobre los Gobiernos Autónomos descentralizados, la Carta Magna establece, en el caso de los Gobiernos Municipales, en el artículo 264 numeral 5 dentro de sus facultades "Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras." (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Curiosamente el constituyente no creyó importante otorgarles esta facultad a los otros Gobiernos Autónomos Descentralizados, por lo que el legislativo complementa las funciones y atribuciones de estos en el Código Orgánico de Organización Territorial COOTAD; para los Gobiernos Regionales en los artículos 34 literal d y 179, para los Gobiernos Provinciales en los artículos 47 literal f y 181, para los Gobiernos de los Distritos Metropolitanos en los artículos 85 literal c y 186 (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010). No hay una norma específica que le otorgue facultades tributarias a las Mancomunidades.

Ahora, se debe acotar que la Constitución le otorga la iniciativa legislativa exclusiva al Presidente de la República en lo que respecta a la creación de impuestos<sup>2</sup>. Y de manera similar el Código Orgánico de Organización Territorial COOTAD establece

---

<sup>2</sup> Art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. 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. (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

que la iniciativa para la creación de tasas es privativa del alcalde municipal o metropolitano<sup>3</sup>.

Con respecto a la calificación de urgentes en materia económica, para los proyectos de ley, esta facultad también es exclusiva del Presidente, tal como menciona el artículo 140 en su primer inciso, pero solo puede calificar de urgente un proyecto a la vez; la única excepción a esta norma surge en caso de que el Presidente haya declarado Estado de Excepción a nivel nacional, por lo que puede presentar más de un proyecto de ley con esta calificación, como se menciona en el segundo inciso del mismo artículo. La declaración del Estado de Excepción también le permitirá al Presidente recaudar anticipadamente los tributos, según menciona el artículo 165, en el numeral 1 del inciso segundo "Art. 165.- (...) Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá: 1. Decretar la recaudación anticipada de tributos".

Finalmente, si la Asamblea no aprueba, modifica o niega el proyecto, el Presidente lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. Art.140). Podemos mencionar que las normas anteriores le otorgan al Presidente facultades dentro del procedimiento legislativo en materia tributaria, pero este inciso final no solo se relaciona con la potestad tributaria, sino que, tal como es la aplica en la actualidad, también le otorga facultades legislativas al Presidente.

### **1.2.1 Diferenciación entre Potestad Tributaria y Potestad Arancelaria**

Adicionalmente, con respecto a la creación de aranceles, se debe considerar que las tasas arancelarias son obligaciones aduaneras, y por lo tanto implican el ejercicio de la Facultad Financiera del Estado, específicamente de la Potestad

---

<sup>3</sup> Art. 568.- Servicios sujetos a tasas.- Las tasas serán reguladas mediante ordenanzas, cuya iniciativa es privativa del alcalde municipal o metropolitano, tramitada y aprobada por el respectivo concejo (...) (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010).

Aduanera, más no el ejercicio de la Potestad Tributaria. Al respecto, la Constitución establece específicamente en su artículo 305 que “La creación de aranceles y la fijación de sus niveles son competencia exclusiva de la Función Ejecutiva. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)”. Ahora, para analizar este artículo se debe tomar en cuenta que la potestad aduanera se diferencia de la potestad tributaria, puesto que “por potestad aduanera se entiende el conjunto de atribuciones que tiene el Servicio para controlar el ingreso y salida de mercancías hacia y desde el territorio nacional y para dar cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias que regulan las actuaciones aduaneras (Sarmiento Álvarez, 2013, pág. 21)”. Aunque se relaciona con la eficiente recaudación de tasas, no impuestos, y evidentemente la viabiliza, los aranceles no son impuestos. En este orden de cosas, la Constitución le entrega por un lado la potestad tributaria de crear, modificar o extinguir tributos, a diferentes funciones del Estado; y por otro lado la potestad arancelaria, para intervenir en el tráfico y comercio de bienes que se importan o exportan única y exclusivamente a la Función Ejecutiva. Un ejemplo del ejercicio de esta potestad es el Arancel Nacional de Importaciones<sup>4</sup>, como instrumento de política económica.

Para el ejercicio de esta potestad, la Constitución establece también mecanismos que la regulan, por ejemplo, en caso de tratados internacionales que establecen beneficios o exenciones entre estados, su ratificación requiere la aprobación de la

---

<sup>4</sup> Arancel Nacional de Importaciones, Decreto Ejecutivo N° 592, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 191 de 15 de octubre de 2007.

Asamblea Nacional<sup>5</sup>, junto con el dictamen correspondiente de la Corte Constitucional<sup>6</sup>.

### **1.3 Límites del poder tributario, principios constitucionales que regulan la Potestad Tributaria**

La constitución, al ser la norma suprema, regula mediante principios básicos las actuaciones del Estado, tanto las competencias de cada una de sus funciones, como el ejercicio de los poderes del Estado en actividades específicas, este último es el caso del ejercicio de la potestad tributaria. Todo esto, por la importancia y valor de esta potestad, recordando que un mal ejercicio de la facultad de recaudar tributos puede llevar a desfaltar el tesoro.

Específicamente en cuanto al Poder Tributario y el deber tributario, se debe entender que se le ha entregado al Estado ciertas atribuciones para someter e imponer cargas a sus ciudadanos, y todo esto se ha establecido en la carta magna. En palabras de Rodríguez Bereijo "esta recepción constitucional del deber de contribuir según la capacidad económica de cada contribuyente configura un mandato a los ciudadanos, imponiéndoles una situación de sujeción y de colaboración con la Administración tributaria en orden al sostenimiento de los gastos públicos, cuyo indiscutible y esencial interés público justifica también la imposición

---

<sup>5</sup> Art. 419.- La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que:

5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.

6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.

7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.

8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

<sup>6</sup> Art. 438.- La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determine la ley:

1. Tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte de la Asamblea Nacional. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

de deberes tributarios materiales y formales que constriñen la esfera jurídica de sus derechos” (Rodríguez Bereijo, 1992).

Es por esto que la actual carta constituyente regula el accionar del Estado por medio de principios, directrices que orientan el ejercicio de esta potestad. Es así que se puede diferenciar entre principios materiales, aquellos que regulan el contenido de una determinada materia; y formales, aquellos que sistematizan las solemnidades necesarias por el procedimiento. Dentro de los principios materiales se encuentran el de generalidad, de capacidad contributiva, progresividad, entre otros. Dentro de los principios formales encontramos por excelencia el de reserva de ley, el cual va de la mano con el principio de legalidad.

Cabe mencionar que en existe una divergencia entre los principios consagrados constitucionalmente y aquellos considerados como los rectores por la ley, es decir el código tributario vigente. Esta se visibiliza al comparar el artículo 300 de la constitución vigente, que menciona taxativamente como principios los siguientes: generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria (Constitución de la República del Ecuador, 2008), mientras que la ley de esta materia, en su artículo 5 menciona: legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad (Código Tributario, 2005). Así, podemos comparar que el código menciona el principio de igualdad y la constitución el de equidad, por ejemplo, o que ninguno de los dos cuerpos normativos menciona la capacidad contributiva. Pero más importante, refiriéndose a este trabajo, es considerar que solo el código habla del principio de legalidad, y que ninguno de los dos menciona el de reserva legal, pero se halla en el artículo 132 y 301 el principio de reserva legal; en el primero se encuentra la reserva de ley tanto para crear, modificar o extinguir tributos, como el tipificar infracciones y establecer sanciones; y en el segundo se establece una reserva legal específica en materia de tributos.

Es importante considerar que el artículo 186 del COOTAD en sus primer y segundo incisos recoge el principio de legalidad aplicado para la facultad tributaria otorgada a los GAD's por la constitución, al mencionar que "Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos mediante ordenanza podrán crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas (...). Cuando por decisión del gobierno metropolitano o municipal, la prestación de un servicio público exija el cobro de una prestación patrimonial al usuario, cualquiera sea el modelo de gestión o el prestador del servicio público, esta prestación patrimonial será fijada, modificada o suprimida mediante ordenanza. (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010)", considerando que el acto normativo que estos expiden son las ordenanzas municipales; y también incluye el principio de reserva legal. El COOTAD recoge el principio de Justicia Redistributiva en el inciso tercero de su artículo 186<sup>7</sup>.

Ahora, una descripción de los principios que recoge la legislación ecuatoriana:

- Principio de generalidad.- Parte de que todos son llamados a contribuir en sociedad, sin dejar de lado que pueden darse privilegios sin un fundamento. Este implica que "todo el que pueda pague el impuesto observada su capacidad económica" (Coelho Pasin, 2010, pág. 119), es decir que todos tributen. Este principio refuerza la Potestad Tributaria, pues si todos tributamos es porque todos estamos sujetos al Estado.

Desde cierto punto de vista se ha considerado que una exención o beneficio al pago de impuestos contradice este principio, pero es importante relacionarlo con el principio de capacidad económica, o en palabras de Montero Traibel "la generalidad

---

<sup>7</sup> Art 186.- (...) Los municipios aplicarán obligatoriamente las contraprestaciones patrimoniales que hubieren fijado para los servicios públicos que presten, aplicando el principio de justicia redistributiva. El incumplimiento de esta obligación podrá ser causal de destitución de los funcionarios responsables. (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010).

supone que todos tributen, no de la misma manera y cuantía, sino atendiendo justamente a sus posibilidades económicas” (Montero Traibel, 1985, pág. 9).

- Principio de capacidad económica.- Se deben pagar tributos de acuerdo a la capacidad económica de cada persona. Así, todos tributamos, dentro de nuestras posibilidades. Pero la complejidad de este principio radica en determinar que hechos evidencian una mayor o menor capacidad contributiva, para así configurarlos entonces como hechos imposables. Es así que “los hechos reveladores de la riqueza deben ser tamizados por la valoración política del legislador” (De la Guerra, 2012, pág. 57).

En el fondo, este principio promueve que se distribuya justamente la carga tributaria, y así quienes pueden pagar más, lo hagan, sin detrimento para aquellos que no pueden hacerlo.

- Principio de progresividad.- Admite que el sistema tributario vaya más allá de los fines recaudatorios, sino que permita alcanzar fines como la correcta distribución de la renta. En breves rasgos, aquellos que tengan más ingresos aportarán más, así “la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda.” (Mejía, 2011, pág. 149).

Su aplicación se visibiliza en el diseño de tributos, pero debe considerarse que su aplicación no se limita a la creación de los tributos, con sus respectivas exenciones, sino que se incluye en todo momento en que se los apliquen, así en infracciones o sanciones fiscales.

- Principio de eficiencia.- “El sistema tributario debe incorporar herramientas que posibiliten un manejo efectivo y eficiente del mismo, que viabilice el

establecimiento de tributos justos y que graven al contribuyente sobre la base de su verdadera capacidad para contribuir.” (Blacio Aguirre, 2010, pág. 11). En este orden de cosas, la elaboración, diseño, aplicación, recaudación y control, deben ser efectivos, por lo que al relacionar el monto recaudado y el costo fiscal sea beneficiosa la imposición de un tributo.

Para todo esto, se deben proponer y crear medios efectivos para el cobro de tributos, pues “con pocos mecanismos de control efectivo, aumenta los problemas en la eficiencia de las cargas tributarias, lo cual a su vez aumenta el costo fiscal para el Estado y reduce el recaudo” (Castillo Beltrán, 2013, pág. 41).

- Principio de simplicidad administrativa.- Para el contribuyente los procesos deben ser sencillos, de tal manera que la cultura tributaria crezca y mejor; las gestiones necesarias para los sujetos pasivos de las obligaciones tributarias deben ser claras y sencillas, ya que la complejidad en la recaudación repercute en gastos para la administración tributaria. Hablar de simplicidad en el sistema tributario, relacionándola con la administración, conlleva referirse a los costos de la administración y en general a los costos operativos del sistema tributario; pues es la forma en la que se puede medir (Ramírez, 2013, pág. 3).
- Principio de irretroactividad.- También llamado “de No retroactividad”, la ley rige después de su correcta promulgación, siempre hacia el futuro. La no retroactividad de una norma se relaciona directamente con la seguridad jurídica, con saber a qué atenerse y qué norma me vincula.
- Principio de equidad.- En muchas legislaciones se considera que este principio es una faceta o una versión del principio de igualdad. La Corte Constitucional colombiana ha hecho una interesante diferenciación entre ambos principios, mencionando que “principio de equidad es un criterio más amplio e indeterminado de ponderación, relativo a la forma como una disposición tributaria afecta a los diferentes obligados o beneficiarios a la luz de ciertos valores

constitucionales (Corte Constitucional colombiana, sentencia C-776 de 2003)”; es decir que la equidad considera la situación particular de un grupo afectado, más allá de solo sus circunstancias económicas (Mejía, 2011, pág. 24).

- Principio de igualdad.- Este principio se resume al decir que se debe considerar que a dos situaciones iguales, se les dará un tratamiento y consecuencia igual, pero no excluye la concesión de beneficios fiscales con respecto a fines constitucionales.

- Principio de suficiencia recaudatoria.- La esencia de este principio menciona que “los ingresos fiscales deben permitir la cobertura duradera de los gastos que deben financiar en el conjunto de las administraciones públicas (Valle, 2001, pág. 29)”, es decir que los tributos recolectados deben cubrir las necesidades de la administración.

- Principio de reserva legal.- Ligado a la jerarquía y a la seguridad jurídica, buscando que la ley sea la que determine las instituciones tributarias, garantizando que el establecer tributos sea un acción acorde a la ley, y con los elementos esenciales del tributo.

(Martín Queralt, Lozano Serrano, & Poveda Blanco, 2008, págs. 54-69).

## **Capítulo II**

### **Principio de legalidad tributaria**

Dentro de los principios que regulan el Poder Tributario en la Constitución, por antonomasia, se menciona el principio de Legalidad. El antecedente más remoto de este principio se halla en la Carta Magna inglesa de 1215, ahí nace el aforismo “nullum tributum sine lege” (Corte Constitucional de Colombia, 2012). Es por esto que no podemos hablar de un Estado de Derecho, si no se ha establecido este

principio como límite a la potestad estatal, ya que este es “una clara expresión del Estado democrático y social de derecho (Amatucci, pág. 169)”.

En general, el principio de legalidad está fuertemente ligado al orden, a la seguridad jurídica, y por ende al Estado de Derecho, “es la manifestación jurídica del principio político del imperio o supremacía de la ley” (Soler, 2008, pág. 137). A la vez que se relaciona con la estructura del Estado, “la reserva de ley, justamente lo que pretende, entre otras cosas, y se ha de insistir en ello, es ser un contrapeso del poder que poseen las distintas funciones del Estado, restringiendo la facultad de que cada una de estas pueda realizar actos legislativos de producción normativa a su arbitrio, y en detrimento de los derechos de las personas” (Pozo Enríquez, 2016, pág. 15)

Para muchos autores, del principio de legalidad se deriva el concepto de reserva de ley, y se traduce en “su expresión material” (Del Derecho de la Hacienda Pública al Derecho Tributario, Estudios en honor a Andrea Amatucci, 2011, pág. 170). Pero este concepto abarcaría varios elementos relacionados entre sí, como la representación popular, facultades para otros niveles de gobierno y la predeterminación de tributos. Agruparlos en un solo principio dificulta su desarrollo y aplicación; y a la vez no esclarece cómo diversos tributos se crean mediante normas de jerarquía inferior a la ley, como son las ordenanzas.

Es por esto, que es necesario señalar que, específicamente en materia tributaria, este principio se desarrolla en torno a dos ámbitos:

- Normativo.- Al momento de la creación del tributo, específicamente en el principio de reserva de ley y en la jerarquía normativa que deben tener las normas que regulan los tributos.
- Aplicativo.- Con relación a la administración financiera, es decir, que no se limite la propiedad privada de los ciudadanos sin estar determinado en la ley. (Merino, 1993)

En la legislación ecuatoriana, en las Constituciones de 1830, 1835, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1897, se mantuvo como atribuciones del Congreso “crear/establecer impuestos y/o contribuciones” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana), sin mayor mención sobre el tipo de norma que debía crearlos, y qué proceso corresponde a su modificación o eliminación. Es la constitución de 1906 la que recoge por primera vez el principio de legalidad y a la vez de reserva legal al mencionar “Artículo 17.- No pueden imponerse contribuciones sino en virtud de una ley” (Constitución Política de la República del Ecuador, 1906). La constitución de 1928 agrega una parte fundamental cuando recoge dentro de sus garantías fundamentales, en su artículo 151 numeral 25 “La repartición de los impuestos, en relación a las facultades del contribuyente. Nadie estará obligado a pagarlos sino en virtud de la Ley y en la forma que ella establezca” (Constitución Política de la República del Ecuador, 1929). La Constitución de 1945 vuelve al régimen de las primeras constituciones y no incluye otros principios. La Constitución de 1946 crea un nuevo esquema sobre la creación de impuestos y el presupuesto general del Estado, de tal manera que vuelve a mencionar en su Artículo 182 “No se pueden crear impuestos u otros ingresos públicos sino en virtud de una ley” (Constitución Política de la República del Ecuador, 1946), retomando el principio de legalidad. La constitución de 1967 menciona “artículo 98.- Sólo la Función Legislativa, mediante ley, podrá establecer, modificar o suprimir impuestos.” (Constitución de la Ecuador, 1967), aquí ya se incluyen el principio de legalidad y de reserva de ley al especificar la función y el tipo de norma. La Constitución de 1978 en su artículo 53 menciona “Sólo se pueden establecer, modificar o extinguir tributos por acto legislativo de órgano competente” (Constitución Política del Ecuador, 1978), por lo que ya no limita la creación de tributos a la ley, ni lo aplica solo para impuestos ya que les otorga facultades para crear tasas o contribuciones especiales a otros niveles de gobierno. Finalmente, la Constitución de 1998 estableció en su artículo 257 “Sólo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos. (...) Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.” (Constitución Política de

la República del Ecuador, 1998); desde aquí se establecen excepciones al principio de reserva legal, pues se excluye a las tasas y contribuciones especiales de esta protección otorgada por la norma constitucional.

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 recoge el principio de reserva legal en su artículo 301 al mencionar 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” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). A diferencia de las constituciones anteriores, este artículo abarca todo el proceso de creación de la norma, desde la iniciativa exclusiva del presidente para presentar proyectos de ley en materia tributaria hasta la sanción legislativa.

## **2.1 Nullum Tributum Sine Lege**

Como ya se mencionó, el primer antecedente del principio de legalidad tributaria es la Carta Magna inglesa de 1215. Este hito marca la diferencia entre el imperio del monarca y la soberanía popular, y se traduce en seguridad jurídica. Por eso se menciona que “una gran conquista, tal vez se lea sencilla pero es, quizá, el logro más grande obtenido en la lucha gobernante-gobernado en materia tributaria: la certeza” (Del Derecho de la Hacienda Pública al Derecho Tributario, Estudios en honor a Andrea Amatucci, 2011, pág. 3).

Para muchos autores, no existe el principio de legalidad tributario, sino es un principio constitucional, y en tal sentido se aplica el ámbito del derecho tributario, “No hay un principio del Derecho Tributario que sea la legalidad. Hay un principio constitucional, superior, supremo, sagrado, inamovible, que se aplica irresistiblemente al Derecho Tributario.” (Ataliba, pág. 32). Aun así, exclusivo o general, el principio de legalidad se mantiene como protección especial que abarca

ciertas materias consideradas de trascendencia para el legislador y la sociedad, como es el caso de la imposición de tributos.

## **2.2 Principio de reserva legal**

Como ya se mencionó anteriormente, dentro de los principios que orientan la potestad contributiva del artículo 300 de la constitución vigente no se menciona al de reserva legal. Pero la creación, modificación y extinción de tributos se encuentra prevista dentro de la reserva de ley regulada en el artículo 132<sup>8</sup> del mismo cuerpo normativo. Y más importante aún en el artículo 301, de la sección referente al régimen tributario donde se 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” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Es así que se establece una reserva de ley exclusiva en materia tributaria, pues el constituyente determina un procedimiento específico para la creación, modificación o eliminación de impuestos; no solo el tipo de norma sino el papel de cada función del Estado dentro de un proceso específico.

Este principio, cuyo origen se remonta a la época medieval, en la que el monarca sometía a la decisión de las asambleas colectivas todo asunto que oprimiera o modificara derechos personales o patrimoniales de los súbditos, Carbonell lo define como “la remisión que hace normalmente la Constitución y de forma excepcional la ley, para que sea una ley y no otra norma jurídica la que regule determinada materia. En otras palabras, se está frente a una reserva de ley cuando, por voluntad del constituyente o por decisión del legislador, tiene que ser una ley en sentido formal la que regule un sector concreto del ordenamiento jurídico” (Carbonell, 2000, pág.

---

<sup>8</sup> Art. 132.- 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:

3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

42). Pero el porqué de esta norma radica en la necesidad de este principio, directamente relacionado con los principios de jerarquía y de seguridad jurídica. O sea que de no existir una norma que obligue al legislador a regular la conducta tributaria mediante ley esto muy probablemente no se realizaría, y por tanto el principio de seguridad jurídica carecería de operatividad y eficacia. Y también se logra que la administración tributaria preste un servicio estable, sin modificaciones apresuradas ya que el procedimiento para reformar sus normas dificulta un cambio repentino. Todo esto, con miras hacia una administración que actúa de la forma adecuada, no necesariamente ágil sino justa y ordenada.

Por otro lado, analizando el alcance de esta norma según los parámetros que establece se concluye que la reserva de ley afecta al establecimiento de impuestos, es decir su creación, su modificación o reforma; su exoneración, de ser el caso que la administración establezca beneficios para un contribuyente, obligándola a justificar el porqué de su decisión; y la extinción de los impuestos. Por lo tanto, establece la fuente y forma en la que debe crearse este tipo de tributos, "garantiza al ciudadano, en el caso de nuestra materia, tributos establecidos por una ley que encuentra su origen en el órgano y el procedimiento previstos por el constituyente" (Albán Arias, 2011, págs. 143-143) Es así que la norma debe establecer el hecho imponible, es decir la conducta que va a ser gravada, tanto en su ámbito objetivo, con respecto al hecho que se grava, y subjetivo, sobre los sujetos de esa conducta, además de los otros elementos esenciales de un impuesto, como son la determinación clara del objeto de la imposición, la base imponible, y la tarifa, es decir que "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, pág. 142) En palabras de Evans de la Cuadra: "es la ley la que debe definir los hechos imponibles en su aceptación objetiva y también en la esfera subjetiva, o sea, cuáles son los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer. Debe ser la ley la que debe establecer el objeto y la cantidad de la prestación, es decir el criterio con que debe evaluarse la materia imponible, para aplicar luego el impuesto en un monto determinado y es también la

ley la que debe definir ese monto” (Evans de la Cuadra, Enrique; Evans Espiñeira, Eugenio, 1997, pág. 20)

Finalmente, el rango constitucional de este principio garantiza que el legislador no modifique el procedimiento establecido por el constituyente. Ya que toda norma que regule la potestad tributaria debe tener un pronunciamiento por parte de la Asamblea Nacional, ante todo proyecto de ley cuya iniciativa debe partir del representante de la función ejecutiva. Y también limita el accionar del ejecutivo relacionándolo con el principio de legalidad, puesto que solo puede ejercer facultades que la norma le ha concedido.

Cabe mencionar que tanto en el Código Tributario como en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en los artículos 3 y 68, respectivamente, recoge este principio sobre la promulgación de normas que creen, modifiquen, o extingan obligaciones tributarias. Y en el caso de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, especifica que debe ser mediante el trámite ordinaria, más no uno excepcional (Código Tributario, 2005) (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009).

Por último, se debe comentar que el principio de reserva de ley establece como encargado de la creación, modificación, extinción y exoneración de tributos al órgano con mayor representatividad del pueblo. Garantizando de esta forma una democracia participativa, puesto que este órgano se integra de manera diversa, lo que conduce a la generación de normas cargadas de legitimidad con respecto al soberano.

### **2.3 No taxation without representation**

Este principio, reconocido en el derecho anglosajón, engloba tanto al principio de legalidad como al principio de reserva legal. Por un lado, para que un tributo sea lícito debe encontrarse plasmado en la norma de la jerarquía correcta, en el caso de los impuestos, en una ley; y también debe existir una norma constitucional que

indique correctamente si debe ser una ley la necesaria para cambiar, crear, exonerar o eliminar tributos.

Es posible nombrar, dentro de los antecedentes de este principio a The Virginia Resolves, del 29 de mayo de 1765, en la que la casa de los Burgueses de Virginia, declaraba que tras la publicación de la Stamp Act, en la que se imponía una serie de rentas a los habitantes de las colonias británicas en América. Esta ley, que había pasado por todo un proceso legislativo en el viejo continente, que casi un año después fue ratificada por el rey, afectaba en gran manera no solo a los habitantes, sino a directamente a los comerciantes y mercaderes. Es por esto que la cámara de los Burgueses decide protestar ante esta carga, alegando que si alguien estaba legitimado para imponer tributos a la colonia de Virginia era la Asamblea de esta colonia, puesto que esta facultad se basa en la representatividad que tiene un órgano de poder. De ahí nace el lema "no taxation without representation" (Roland, 2012).

Entonces, si se dice que engloba al principio de legalidad se debe tomar en cuenta como su origen remoto, desde el "Bill of rights" (USHistory), incluso anterior, en The Virginia Resolves, del 29 de mayo de 1765. Este principio regula las formalidades que deben rodear al nacimiento y desarrollo de obligaciones tributarias. Procedimiento formal que garantiza no solo una dificultad para la administración que busque rápidamente crear impuestos y cobrarlos sin motivación, sino también entregarle a la asamblea, por ser la función en la que se puede garantizar la democratización de la norma gracias a la pluralidad existente en esta, la facultad de opinar y cuestionar la creación de los tributos, permitiendo así la separación de poderes.

El principio de reserva de ley, es un principio que se refiere a las relaciones entre la ley y las demás normas jurídicas que no tienen rango de ley. (Eusebio Gonzales García, 1993, pág. 149). Al establecer una reserva legal específica, se impone una

diferenciación clara con otro tipo de tributos, de menor importancia, o que no requieren la misma legitimidad que los impuestos, en el caso de Ecuador.

Ciertas normas, como el decreto ley, ampliamente utilizado por los presidentes, no poseen la legitimidad que otorga una ley, pero si son de gran utilidad en el ejercicio de la facultad tributaria. Por lo que se puede comentar “al decreto ley no le está vedada por sí la materia tributaria, siempre y cuando, en la regulación de aquellos aspectos de un tributo en los que pueda penetrar se den los requisitos constitucionales del presupuesto habilitante (urgencia) y la no “afectación” de las materias excluidas, es decir, de un derecho, deber o libertad regulado en el título I de la Constitución, cual ocurriría cuando el montante de la carga tributaria que deben soportar los contribuyentes sujetos a un tributo hubiese sido alterado sustancialmente, con lo cual, se habría igualmente alterado la posición de estos en el conjunto del sistema tributario y se habría afectado a la esencia del deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos” (Fernández, pág. 14).

También se debe considerar que el principio de reserva legal permite que se establezca un sistema claro para regular tributos, “con el hecho de que el principio de reserva de ley no sólo trata de garantizar la autoimposición, sino que asegura valores como la coherencia y la coordinación” (García Novoa, 2009, pág. 4).

En su momento, el Tribunal Constitucional Ecuatoriano, se pronunció con respecto a la constitucionalidad de diferentes normas que modificaban tributos, mencionando que “el principio de ley tributaria obliga a precisar los elementos de tales prestaciones coactivas que sólo pueden tener por fuente una norma jurídica de dicho rango, razón por la que el principio de legalidad tributaria se concreta cuando la ley contiene todos los elementos esenciales para crear la obligación tributaria, tales como la definición del hecho generador, determinación de sujetos pasivos, otorgamiento de exenciones, deducciones o beneficios, tipificación de infracciones y sanciones; así como la determinación de la base imponible y tipo impositivo.

Consecuentemente, la cuantificación del mandato que la ley establece en abstracto se encuentra prevista en la reserva de ley tributaria consagrada constitucionalmente. (Inconstitucionalidad por el fondo y por la forma del tercer inciso del Art. 4 de la Ley de Reforma Tributaria, publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 325 de 14 de mayo de 2001, 2005)", por lo que la norma que crea o modifica los elementos de un impuesto, debe someterse a la garantía mínima de la reserva legal. Incluso el tribunal llegó a mencionar que otorgarle la facultad de determinar tasas, a instituciones diferentes de las establecidas constitucionalmente, contrariaba el principio de reserva legal, pues ya se establecía una norma específica y un procedimiento en la Constitución (Inconstitucionalidad del literal i) del Art. 110 del Reglamento General a la Ley Especial de Telecomunicaciones reformada, emitido mediante Decreto No. 1790, publicado en el Registro Oficial No. 404 de 4 de septiembre de 2001, 2003).

La actual Corte Constitucional con respecto al principio de reserva de ley ha mencionado que "Es fundamental anotar entonces, que el principio constitucional de reserva de ley o reserva legal establece que determinadas materias deben ser reguladas exclusivamente por normas expedidas por el órgano legislativo, constituyéndose en una importante garantía del orden democrático que asegura a la ciudadanía representada por el Parlamento, la facultad de definir y regular las materias de especial importancia a través de debates plurales y transparentes dotados de legitimidad." (inconstitucionalidad en contra de la norma contenida en el artículo 36 literal d de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 463 del 17 de noviembre de 2004, 2016). Es interesante como la Corte reconoce que el principio de reserva legal le otorga mayor legitimidad a las normas, y por ende a los tributos; y a la vez resalta la diferencia entre el principio de legalidad, que determina qué materias deben regularse por ley, y el de reserva legal que establece un procedimiento para la formación de la ley.

La Corte Constitucional ha hecho una diferenciación clara entre el principio de legalidad y el principio de reserva legal al mencionar que "El principio de legalidad

y el de reserva legal son con frecuencia utilizados de manera indistinta, lo cual consideramos un equívoco, pues el término legalidad refiere en sentido amplio, a la preeminencia de la Constitución y la Ley en el ejercicio de las potestades públicas, en tanto que la reserva de ley es en rigor un principio de producción normativa, que opera como criterio de atribución de competencia; es así que la reserva de ley constituye el eje de las relaciones entre el legislador y el ejecutivo en lo referente a la producción de las normas. Lo que persigue es precisamente, excluir, para ciertas materias, la posibilidad de normar por vía distinta a la legislativa. (001Co)". Así, aclara que el principio de reserva legal se relaciona con la creación de la norma, determinando cuál es el órgano competente para realizarlo.

## **2.4 Potestad reglamentaria, Exoneraciones, Competencia**

A fin de aplicar una ley es indefectible que se requiera una norma de jerarquía inferior donde se detalle los procedimientos y diligencias para que el contribuyente cumpla ciertas obligaciones que la ley le impone, y la Administración actúe según lo que la ley establece. De igual manera, en el caso de los tributos, es necesario que se establezcan las formas que se deben cumplir para aplicar la norma que los crea. En el caso específico de los impuestos, la función ejecutiva es la encargada de expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las normas tributarias, es decir "la Administración está habilitada para el ejercicio de actos normativos que desarrollen la norma legal tributaria, a través del ejercicio de su potestad reglamentaria, pero en todo caso, sujetos a los límites y fronteras impuestas por la propia ley. (Mogrovejo, 2010, pág. 29)".

Se debe indicar que los elementos básicos de la obligación tributaria, a saber, hecho generador, base imponible, sujeto activo y pasivo, y la tarifa, deben ser determinados con claridad en la norma respectiva, en el caso de los impuestos, la ley; la Administración a través de la creación de un reglamento para aplicación de la ley no los amplía, modifica o elimina. Se puede decir que "la intervención del ejecutivo dentro de su facultad reglamentaria, antes de propender al desarrollo de

la norma legal para su fijación de la base imponible y la tarifa, fundamentalmente, constituye el instrumento necesario para el debido respeto de la ley.” (Mogrovejo, 2010, pág. 33).

Para aclarar un poco, la facultad reglamentaria de la Administración forma parte de la Potestad Tributaria, pero no con respecto a la creación de tributos, sino es una facultad vinculada a la potestad aplicativa, destinada a la recaudación de impuestos. Por tanto “pertenece a su vez a la noción de potestad administrativa (Corral Guerrero, 1994, pág. 57)”.

También hay que considerar que esta facultad se encuentra regulada dentro de la Constitución, por lo que no contraría el principio de reserva legal, ya que “la delegación a las autoridades administrativas para la determinación de ciertos elementos de la obligación tributaria, las cuales igualmente deben surgir del texto constitucional, para así enmarcarse en el principio de reserva de ley” (Del Derecho de la Hacienda Pública al Derecho Tributario, Estudios en honor a Andrea Amatucci, 2011, pág. 175). En la Constitución ecuatoriana estas atribuciones se encuentran en los artículos 26, 285, 286 y 287<sup>9</sup>.

## **2.5 Salvedades del Principio de Reserva Legal**

---

<sup>9</sup> Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.

Art. 285.- La política fiscal tendrá como objetivos específicos:

1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos.
2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados.
3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, social mente deseables y ambientalmente aceptables.

Art. 286.- Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.

Art. 287.- Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley.

Como ya se mencionó, el constituyente consideró que la soberanía tributaria otorgada a los Gobiernos Autónomos Descentralizados no debería limitarse a otorgarles la potestad de recaudar tributos, sino que podía entregarles la facultad de crearlos. Ahora, esta facultad es específica para las tasas y contribuciones especiales. Se podría entender que la base para esta diferenciación radica la naturaleza de cada tributo, misma que se aclara en su definición.

La Constitución recoge el principio de legalidad en su artículo 301, donde especifica 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. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)”. Ahora, hace una diferenciación interesante entre los impuestos, que deben crearse mediante Ley, y el resto de tributos.

Esencialmente, las tasas y contribuciones especiales son tributos en los que la contraprestación es visible para el sujeto pasivo. Por esto ambos se definen según el Artículo 4 del Modelo de Código del Centro Interamericano de Administración Tributaria, la tasa se define como “el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio en régimen de derecho público o el aprovechamiento de un bien público, individualizado o que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al obligado tributario, cuando el servicio o el aprovechamiento no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado, y cuyo monto debe corresponder al costo o mantenimiento del servicio”; y las contribuciones especiales como “la prestación obligatoria debida en razón de beneficios individuales o de grupos sociales, derivados de la realización de obras públicas o de especiales actividades del Estado”. Ahora, cuando el contribuyente paga sus impuestos no puede determinar específicamente qué servicio es el que obtiene por ese pago, o

qué edificio se construyó con sus tributos. Posiblemente, por este motivo el constituyente consideró que los impuestos requerían una mayor legitimación.

Aunque no es una facultad exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, puesto que en varios casos, la Asamblea ha creado por sí misma contribuciones especiales, como es el caso de las Contribuciones Especiales de Mejoras por la inversión realizada en los proyectos de la red vial, creadas en la Ley del Sistema Nacional de Infraestructura Vial y Transporte Terrestre<sup>10</sup>, tanto para el Ministerio competente como para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, según la clasificación de la vía.

## Capítulo II

### Aplicación de urgencia económica en proyectos de ley en materia de impuestos

La Constitución vigente incluye dentro de la legislación ecuatoriana la figura de la calificación de urgente de los proyectos de ley en materia económica, en el artículo 140<sup>11</sup>. Anteriormente, las constituciones ecuatorianas ya contemplaron facultades relacionadas con la legislación de urgencia.

---

<sup>10</sup> Ley del Sistema Nacional de Infraestructura Vial y Transporte Terrestre, Registro Oficial Suplemento 998, publicado el 05 de mayo de 2017.

<sup>11</sup> Art. 140.- La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.

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

Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Desde la Constitución de 1835 hasta la Carta Magna de 1906, una vez que un proyecto de ley o decreto era aprobado y considerado urgente por las ambas cámaras, se reducía el plazo para la sanción del Poder Ejecutivo a la mitad, es decir tres días; solamente la constitución de 1851 agregaba que las discusiones de los proyectos podían ser a día seguido, sin ningún intervalo de tiempo<sup>12</sup>.

La Constitución del 06 de marzo de 1945 establecía en su artículo 53 como potestad de la Comisión Legislativa Permanente dictar decretos-leyes en caso de emergencia, cumplidos los siguientes presupuestos: debían tener carácter económico, cuando no estuviera reunido el Congreso, y previo un informe de la Comisión Nacional de Economía; además, estas normas podían ser revocadas por simple resolución del Congreso, es interesante que en estos casos el Código Político establecía que una norma de menor jerarquía, una resolución, podía recovar una norma con rango de ley.

La Constitución de 1946 mencionaba que el Presidente podía dictar decretos-leyes, que debían ser en materia económica, previa consulta al Consejo Nacional de Economía, puesto que sin su informe no tendrían fuerza de ley; en caso de que este informe fuera desfavorable, el Presidente estaba obligado a “dar cuenta al Congreso” de estos decretos (Constitución Política de la República del Ecuador, 1946).

En 1978, la Constitución, aprobada para la reestructuración del Estado luego de la dictadura, disponía en su disposición transitoria séptima que el presidente podría dictar decretos-leyes hasta que la Cámara Nacional de Representantes inicie sus labores, sin limitación alguna de materia o cantidad, con la obligación de informar

---

<sup>12</sup> Art 37.- En el caso de que un proyecto fuere declarado urgente, podrá dispensarse del intervalo para las tres discusiones, y bastará que se den en días consecutivos. (Constitución de la República del Ecuador, 1851).

en su momento a la Cámara Nacional de Representantes de su motivación (Constitución Política del Ecuador, 1978).

La Constitución de 1998 contemplaba el mismo régimen sobre los decretos de urgencia que mantiene la Carta Magna vigente, es decir que el Presidente de la República puede promulgar decretos-leyes en caso de que haya enviado un proyecto de ley en materia económica, lo haya calificado de urgente y el Legislativo no lo haya aprobado, modificado o negado<sup>13</sup>.

La Constitución vigente dicta que es facultad del Presidente de la República calificar un proyecto como urgente, y la única limitación de esta potestad es que el proyecto de ley debe referirse a materia económica. La calificación debe realizarse antes de enviar el proyecto a la Asamblea Nacional y solo puede aplicarse en un proyecto a la vez, a menos que antes se haya decretado estado de excepción.

Solo en caso de que la Asamblea no se pronuncie sobre un proyecto de ley calificado como urgente con su aprobación, modificación o negativa, este se publicará en el Registro oficial y tendrá fuerza de ley. Esta calificación modifica el trámite ordinario para la este tipo de proyectos de ley, reduciendo el plazo para su aprobación a un mes.

Si bien es cierto, en varios casos las reformas tributarias si requieren celeridad en el procedimiento para su aprobación, como por ejemplo aquellas que promueven la redistribución de la riqueza de forma correcta; también hay ciertas reformas que probablemente no ameriten la urgencia con la que se las califica, como aquellas que

---

<sup>13</sup> Art 155.- El Presidente de la República podrá enviar al Congreso Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. En este caso, el Congreso deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos, dentro de un plazo máximo de treinta días, contados a partir de su recepción. El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos.

Mientras se discute un proyecto calificado de urgente, el Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de emergencia.

Art 156.- Si el Congreso no aprobare, modificare o negare el proyecto en el plazo señalado en el Artículo anterior, el Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley en el Registro Oficial. El Congreso Nacional podrá, en cualquier tiempo, modificarlo o derogararlo, siguiendo el trámite ordinario previsto en la Constitución.

promueven un cambio en las conductas, por ejemplo la subida del ICE a las bebidas azucaradas (Heredía, 2016).

### **3.1 Concepto y definiciones de la legislación de urgencia**

Existen varias figuras que salen del marco general de facultades entregadas a cada función de poder, que se justifican en urgencias o emergencias en los diversos sistemas de gobierno, y varían según la legislación.

En general los Decretos-leyes deberían utilizarse en casos excepcionales, ya que le otorgan la facultad al presidente de dictar actos con fuerza de ley. "Se trata de procedimientos provisionales adoptados bajo responsabilidad del Gobierno que entran en vigor inmediatamente" (CHELI, 1986). Generalmente este tipo de normas están sujetas a un control posterior por parte de El parlamento, lo que implica que de alguna forma tiene una ratificación de su legitimidad por el órgano legislativo.

#### **3.1.1 Legislación tributaria comparada**

En su momento, ciertas legislaciones admitieron en sus normas "la posibilidad de dictar Decretos de Emergencia de carácter tributario pero limitando su accionar tan sólo a la modificación o a la suspensión temporal de tributos" (Ordoñez, 1993, pág. 132), Por ejemplo en la legislación italiana, en casos de urgencia y necesidad (deben concurrir ambos presupuestos), el presidente puede dictar actos que tendrán la misma fuerza que una ley.

En el caso de Chile, al igual que la legislación ecuatoriana, le otorga iniciativa legislativa exclusiva en ciertas materias al Presidente de la República, como por ejemplo en lo relacionado a la división política o la administración financiera (Aninat, 2006), en estos casos, el parlamento solamente puede aceptar, disminuir o negar esas iniciativas, pero no puede discutir un proyecto de su iniciativa propia.

Con respecto a la urgencia económica, en Latinoamérica existen dos sistemas: aquellos en los que la urgencia incluye en la agenda legislativa un proyecto específico, como por ejemplo Brasil, en que si la legislatura no se hace cargo del proyecto calificado con urgencia dentro de 45 días, éste tiene prioridad sobre cualquier otro asunto legislativo, y aquellos en los que la norma establece un plazo taxativo para discutir esos proyectos, este último, es el caso de Ecuador, Colombia o Perú. Específicamente en el caso de Perú, la Constitución establece plazos determinados para votar los proyectos con urgencia legislativa, ésta establece que el Presidente puede introducir y retirar las urgencias a su voluntad. Esto lleva a que el principal efecto de las urgencias sea determinar el orden del día (tanto en comisiones como en sala) y enviar señales políticas de preferencias o prioridades del gobierno, en vez de forzar la votación de proyectos de ley. Los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado determinan que los proyectos con urgencias legislativas toman precedencia frente al resto, a menos que sean acusaciones constitucionales o proyectos relativos a la Ley de Presupuestos. (Aninat, 2006). Finalmente la Constitución peruana especificó que no se pueden calificar como urgentes proyectos que creen, modifiquen o extingan impuestos.

El poder que se le da al presidente puede ser analizado desde varias aristas: por un lado, puede manejar la agenda legislativa, es decir, decide qué discute el parlamento; también le sirve para medir el porcentaje de apoyo que tiene de parte del legislativo, es decir, cuantos parlamentarios votan a favor de sus iniciativas; y finalmente, presionar al legislativo para que decida sobre asuntos de importancia para el país, que en el caso de Ecuador solo deben ser en materia económica. (Aninat, 2006).

### **3.1.2 Diferencias entre la calificación de urgencia económica y otras facultades legislativas del presidente**

El Presidente de la República tiene ciertas facultades que le hacen copartícipe del proceso legislativo o simplemente amplían las facultades ordinarias que ya posee.

El veto u objeción presidencial, es la facultad otorgada al presidente mediante la que puede manifestar su oposición a la legislación de una materia, una institución o una norma en específico. "Se considera al veto como la limitación más importante a la capacidad legislativa de los Congresos, ya que es el último recurso del Ejecutivo para imponer su deseo sobre las decisiones del Legislativo emitidas como leyes" (Sáez, 2001, pág. 64).

En la Constitución de la República del Ecuador se contempla dos tipos de objeción presidencial, parcial y total. La objeción total implica la oposición absoluta del presidente a legislar sobre esa materia; en cambio la objeción parcial, conlleva que el Presidente tiene ciertas observaciones sobre artículos o secciones específicas del proyecto, en cuyo caso el presidente deberá enviar un texto alternativo al parlamento para su tramitación final<sup>14</sup>.

Ahora, en el segundo caso, la Asamblea tiene dos opciones, ratificar el proyecto original, y en este caso la Constitución exige un quorum reforzado de dos tercios de los votos válidos, o allanarse al texto alternativo. Ahora bien, en caso de que el Parlamento no alcance el número de votos requerido dentro del plazo de treinta días, tácitamente se allana a los cambios propuestos por el Presidente en su

---

<sup>14</sup> Art. 138.- Si la Presidenta o Presidente de la República objeta totalmente el proyecto de ley, la Asamblea podrá volver a considerarlo solamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, la Asamblea podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación.

Si la objeción fuera parcial, la Presidenta o Presidente de la República presentará un texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto; igual restricción observará la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas.

La Asamblea examinará la objeción parcial dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de su entrega y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. También podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

En ambos casos, la Asamblea enviará la ley al Registro Oficial para su publicación. Si la Asamblea no considera la objeción en el plazo señalado, se entenderá que se ha allanado a ésta y la Presidenta o Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley y su publicación en el Registro Oficial.

Si la objeción fuera también por inconstitucionalidad, se resolverá primero la objeción por inconstitucionalidad.

objeción. Esta facultad sumada a la omisión de la Asamblea Nacional, convierte al Presidente en legislador, y solo se ve limitada por el contenido del texto alternativo, es decir que no puede versar sobre materias nuevas, pero si puede añadir, modificar o incluso suprimir el texto anterior del proyecto.

La objeción presidencial también podría ser, total o parcial fundamentada en la inconstitucionalidad del proyecto, en ese caso se necesitará el dictamen de la Corte Constitucional sobre la existencia de la objeción<sup>15</sup>.

Otra institución que se relaciona con facultades legislativas del presidente es el estado de excepción o de sitio. Este se define como “una estructura original mediante la cual el derecho incluye en sí lo vivo a través de su propia suspensión”, como una decisión que debe sustentarse en el orden jurídico, pero lo suspende, es decir que “se trata de mostrar que la suspensión de la ley se manifiesta aún como algo propio del campo del derecho, y no de la simple anarquía” (Agamben & Borrás, 2003). Esta figura tiene como motivación un acontecimiento fuera de lo común, que afecta en gran medida la situación del país, y es por esto que le otorga facultades particulares al ejecutivo.

La Constitución de 2008 regula el procedimiento para declarar el estado de emergencia: primero se menciona que el decreto debe contener el espacio territorial sobre el que se puede declarar el estado de excepción y los motivos por los que se puede decretar. A la vez, se mencionan los principios que regulan el estado de

---

<sup>15</sup> Art. 139.- Si la objeción de la Presidenta o Presidente de la República se fundamenta en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, requerirá dictamen de la Corte Constitucional, que lo emitirá dentro del plazo de treinta días.

Si el dictamen confirmara la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado, y si esta fuera parcial, la Asamblea Nacional realizará las enmiendas necesarias para que el proyecto pase a la sanción de la Presidenta o Presidente de la República. Si la Corte Constitucional dictamina que no hay inconstitucionalidad, la Asamblea Nacional lo promulgará y ordenará su publicación.

excepción y el contenido del decreto ejecutivo, es decir la causal, su motivación, la duración y las medidas que se tomarán para contrarrestar el conflicto<sup>16</sup>.

También regula los derechos que se podrán suspender o limitar, y las facultades que tiene el presidente. Específicamente en el ámbito tributario, no se le faculta para expedir por sí solo decretos con fuerza de ley que creen, modifiquen o extingan tributos, pero si a decretar la recaudación anticipada de cualquier tributo, sin diferenciación entre tasas, contribuciones especiales o impuestos<sup>17</sup>; pero, como ya se mencionó, declarado el estado de excepción el presidente puede enviar más de un proyecto calificado como urgente en materia económica, y el legislativo debe tratar todos los proyectos dentro del plazo de un mes a partir de su recepción.

---

<sup>16</sup> Art. 164.- La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado.

El estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.

<sup>17</sup> Art. 165.- Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución.

Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá:

1. Decretar la recaudación anticipada de tributos.
2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación.
3. Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional.
4. Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado.
5. Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional.
6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones.
7. Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.
8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad.

Para concluir, en el artículo 166 se regula el procedimiento sobre el control de constitucionalidad, y el control a posteriori que realiza la Asamblea del decreto que declara el estado de sitio<sup>18</sup>. En legislaciones como la mexicana, el control del legislativo es anterior a la declaración de estado de emergencia, por lo que es necesario la autorización del parlamento para la publicación de la norma que lo establece el estado de sitio.

Finalmente, la constitución le otorga al Presidente la facultad de expedir decretos-leyes de urgencia económica, en caso de que el Presidente de la República haya disuelto la Asamblea, según las causales que establece el inciso primero de artículo 148 de la Constitución<sup>19</sup>, específicamente si "que [la Asamblea] se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna"

---

<sup>18</sup> Art. 166.- La Presidenta o Presidente de la República notificará la declaración del estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales que corresponda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la firma del decreto correspondiente. Si las circunstancias lo justifican, la Asamblea Nacional podrá revocar el decreto en cualquier tiempo, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional.

El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse. Si el Presidente no renueva el decreto de estado de excepción o no lo notifica, éste se entenderá caducado.

Cuando las causas que motivaron el estado de excepción desaparezcan, la Presidenta o Presidente de la República decretará su terminación y lo notificará inmediatamente con el informe correspondiente.

Las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción.

<sup>19</sup> Art. 148.- La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.

Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato. En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos.

Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo.

(Constitución de la República del Ecuador, 2008). En este caso, la única limitación para este tipo de normas es que deben ser de materia económica, y la Corte Constitucional deberá emitir un dictamen favorable antes de su expedición, aunque esta facultad no fue desarrollada dentro de la ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Considerando que según la Constitución, el Consejo Nacional Electoral tiene siete días para convocar a nuevas elecciones, y que la Ley Orgánica Electoral indica que dichas elecciones deben realizarse en un plazo menor a noventa días<sup>20</sup>, el Presidente podría permanecer un periodo de noventa y siete días habilitado para expedir este tipo de decretos-leyes. Mientras tanto no existe un órgano legislativo que pueda aprobarlos o derogarlos, para lo que debe tomarse en cuenta que la norma que derogue estos decretos debería tener el mismo rango, por lo que en caso de que se busque eliminar impuestos la iniciativa para ese proyecto de ley le corresponde al Presidente.

### **3.2 Análisis en la Legislatura tributaria ecuatoriana de la urgencia económica en los proyectos de ley en el período 2013-2017 (promulgación de normas)**

#### **3.2.1 Fines de la Política Fiscal**

La Política Fiscal es “el conjunto de acciones que realiza el Estado en la recepción y entrega de recursos, tratando de coadyuvar el desarrollo capitalista a través de la redistribución de tales recursos” (Pacheco Prado, 2003). Es así que esta política se

---

<sup>20</sup> Art. 87.- En el caso de haberse producido la destitución del Presidente de la República por parte de la Asamblea Nacional o decretado, por parte del Presidente de la República, la disolución de la Asamblea Nacional, en un término de siete días después de la publicación de la resolución de destitución o del respectivo decreto ejecutivo, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos periodos. El Consejo Nacional Electoral podrá disponer que las elecciones se realicen en un plazo menor a noventa días, contados a partir de la convocatoria. (Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, 2009)

aplica a través del presupuesto estatal, es decir, los ingresos y gastos fiscales, dentro de estos están los tributos (Espinosa, 2009, pág. 94).

La Constitución establece en su artículo 285 los fines de la política fiscal, a saber: el financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos; la redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados; la generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Para alcanzar estos objetivos es importante que el sistema tributario esté claramente establecido, “las variaciones en los impuestos deben sujetarse a principios filosóficos y a objetivos económicos previsto en un sistema de seguridad jurídica a fin de garantizar el interés general” (López, 1989, pág. 192). A la vez, es importante que las normas fiscales sean claras, no solo en lo que respecta a impuesto, sino en todos los ámbitos que regulan. “En la medida en que la ley reglamenta adecuadamente cada uno de los recursos financieros del Estado para su creación, obtención y aplicación, la legislación fiscal constituirá un elemento particularmente valioso en el diseño o aplicación de los programas de política financiera” (López, 1989, pág. 362).

### **3.2.2 Promulgación de normas en materia tributaria**

La tramitación de proyectos en materia económica sobre impuestos puede realizarse en dos procedimientos, el ordinario y el de urgencia. En ambos caso se requiere la iniciativa legislativa del Presidente de la República; pero en el proceso de urgencia el plazo para que la Asamblea Nacional tramite el proyecto se acorta a treinta días. Según el artículo 140 de la constitución vigente, en caso de que el legislativo no niegue, apruebe o modifique el proyecto, el presidente promulgará el decreto y ordenará su publicación (Constitución de la República del Ecuador, 2008). En este caso, la omisión del legislativo le otorga al Presidente la facultad de legislar.

En el periodo presidencial comprendido entre los años 2013 y 2017, el ejecutivo envió siete proyectos de ley a la Asamblea Nacional, seis de estos fueron calificados como urgentes, y cinco se promulgaron cumpliendo los plazos que establece esta calificación.

### **3.3 Análisis**

Se debe partir de las siguientes premisas, por un lado el principio de reserva legal en materia tributaria establece que las normas que crean, extinguen o modifican impuestos, deben ser promulgadas según un procedimiento claramente establecido. Esto garantiza que el órgano de poder con mayor representación ciudadana sea el que determine que cargas asignar al pueblo. Es decir que el principio de autoimposición de los tributos se aplique y sea el pueblo quién se somete a cumplir esas obligaciones.

Específicamente para impuestos, la Constitución recoge este principio en su artículo 301, como ya se mencionó anteriormente. Por lo tanto, existe una norma constitucional que busca una manifestación por parte del órgano legislativo cada vez que un proyecto de ley crea, extingue o modifica impuestos. De tal forma que debe existir un pronunciamiento por parte del órgano de la función del Estado que representa las opiniones de los ciudadanos a través de los representantes elegidos democráticamente, cada vez que el Presidente presenta un proyecto de ley.

Por otro lado, con respecto al trámite para la expedición de leyes en materia económica ya sean que contengan normas sobre tributos, presupuesto general del Estado, mercados financieros, o diferentes aspectos económicos, la Constitución establece dos opciones, el trámite ordinario y el trámite para aquellos proyectos que el Presidente considere deben tratarse con urgencia dentro de la Asamblea, y así los califique. En el segundo caso, el plazo para que el legislativo se pronuncie acerca del proyecto de ley y lo acepte, modifique o niegue se reduce considerablemente, de tal forma que la tramitación del proyecto normativo llega a

entorpecerse. Por esto, en ciertos casos, no existe ningún pronunciamiento por parte del legislativo, y siguiendo lo establecido en casos de urgencia, se publica el proyecto de ley.

Es así que la calificación de urgente aplicada en proyectos que crean, extinguen o modifican impuestos, tal como está establecida en el artículo 140 de la Constitución, no es compatible con el principio de reserva legal. Ya que condiciona la resolución que pueda tomar el legislativo sobre los proyectos de ley a un periodo corto de tiempo, y esto ha concluido en que existan normas, relacionadas con elementos constitutivos de los impuestos, promulgadas sin un pronunciamiento de la Asamblea.

## Conclusiones y Recomendaciones

Con base en todo lo expuesto, considerando que todas las reformas tributarias han sido calificadas como urgentes, a excepción de la Ley para evitar la Elusión del impuesto a la renta sobre herencias, publicada en el Suplemento R. O 802 el 21 de julio de 2016, se puede deducir que dentro un sistema como el ecuatoriano, en el que el Ejecutivo tiende a aprovecharse de las instituciones y sus facultades, cuando el presidente califique de económicamente urgente un proyecto de ley, en el peor de los escenarios, puede tener dos consecuencias. Por un lado, que el Legislativo se convierta en un órgano que solo tramita iniciativas presidenciales, sin mayor discusión o análisis, en el caso de que sea afín al ejecutivo; o un parlamento que rechace todas las propuestas del presidente, buenas o malas, en caso de que sea totalmente contrario al presidente y sus posturas.

A pesar de lo antes mencionado, los proyectos de ley urgentes son un mecanismo totalmente válido, y en muchos momentos necesario, para la creación de normas. Como por ejemplo en el caso de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana publicada en el Suplemento R. O. 759 el 20 de mayo de 2016, motivada por los desastres naturales acaecidos en Manabí y sus efectos en la población; en este caso la urgencia estaba totalmente justificada por los sucesos mencionados, aunque cabe mencionar que esta ley no crea impuestos, sino una contribución especial. En este caso las circunstancias son extraordinarias y la emergencia es real, pero calificar el 90% de los proyectos de ley que crean, modifican o extinguen tributos, nos indica que económicamente el país vive en constante emergencia o que se está utilizando esta facultad en circunstancias ordinarias, por lo que no existe una motivación real para su aplicación.

También se debe tomar en cuenta que el ámbito económico no se limita a los tributos, por ejemplo el Código Orgánico Monetario y Financiero, publicado en el Suplemento R. O. 332 el 12 de septiembre de 2014, en su momento se calificó como un proyecto de ley económicamente urgente. En legislaciones como la peruana,

donde la Constitución taxativamente prohíbe que los proyectos sobre impuestos se califiquen de urgentes, esta facultad se aplica en lo relacionado a temas presupuestarios.

No es un error otorgarle esta facultad al presidente, siempre y cuando exista una emergencia real, y la urgencia esté justificada. En el fondo, el problema no es la facultad, sino el abuso de la misma. Puesto que determinar si un proyecto es urgente o no, solo depende del criterio y juicio del Presidente, y no está sujeto a ningún control antes o después de su calificación.

Un mecanismo válido para contrarrestar el uso injustificado de la calificación de proyectos como urgentes, es otorgarle a la Asamblea la potestad de eliminar esta calificación, en caso de que no esté justificada, con un quorum reforzado por ejemplo de dos tercios, sujeto al control del tribunal constitucional correspondiente.

## BIBLIOGRAFÍA

### - DOCTRINA

(s.f.).

Agamben, G., & Borrás, M. R. (2003). *El estado de excepción. Mientras Tanto*.

Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/27820667>

Albán Arias, L. (2011). Principios Constitucionales Tributarios. *Revista Judicial N°*

102. Obtenido de [https://www.poder-](https://www.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/archivos/documentos/revs_juds/revista102/pdf/08_principios.pdf)

[judicial.go.cr/escuelajudicial/archivos/documentos/revs\\_juds/revista102/pdf/08\\_principios.pdf](https://www.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/archivos/documentos/revs_juds/revista102/pdf/08_principios.pdf)

Amatucci, A. (2011). *Del Derecho de la Hacienda Pública al Derecho Tributario*.

Bogotá: Editorial Temis S.A.

Aninat, C. (2006). *Balance de poderes legislativos en Chile. ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo?* Obtenido de Sistema de Información Científica Redalyc, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal:

<http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=64504706>

Ataliba, G. (s.f.). Obtenido de [http://www.ipdt.org/uploads/docs/02\\_Rev11\\_GA.pdf](http://www.ipdt.org/uploads/docs/02_Rev11_GA.pdf)

Bautista, A. j. (1999). Principios del Derecho Tributario. *Ponencia presentada en Simposio sobre Principios Jurídicos*. Buenos Aires.

Blacio Aguirre, R. (2010). El tributo en el Ecuador. *Revista de la Facultad de Derecho de México, Volumen 61*, 255.

Bravo Cucci, J. (2010). *Fundamentos de Derecho tributario*. Lima-Perú: Jurista Editores E. I. R. L.

Carbonell, M. (2000). Sobre la reserva de ley y su problemática actual. *Revista Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas*, 42-52.

- Castillo Beltrán, J. C. (2013). Análisis de los beneficios tributarios y el impuesto al patrimonio en la ley 1111 de 2006, frente a los principios de equidad, progresividad y eficiencia. Universidad del Rosario.
- CHELI, E. C. (1986). *EL PROCESO LEGISLATIVO EN ITALIA*. Obtenido de Revista Española De Derecho Constitucional:  
<http://www.jstor.org/stable/44203041>
- Coelho Pasin, J. B. (2010). *Derecho Tributario y Ética*. Buenos Aires: Heliasta S. R. L.
- Corral Guerrero, L. (1994). Potestad tributaria de la recaudación. *Cuadernos de Estudios Empresariales* Nº 4, 57.
- Damarco, J. H. (2010). EL PRINCIPIO DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA COMO FUNDAMENTO Y MEDIDA DE LOS IMPUESTOS. EL ABOGADO, SU FUNCIÓN SOCIAL, 101. En *EL ABOGADO Y SU FUNCIÓN SOCIAL* (pág. 101).
- De la Cuadra, E. E. (1997). *Los Tributos ante la Constitución*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- De la Guerra, E. (2012). *Régimen Tributario Ecuatoriano*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Del Derecho de la Hacienda Pública al Derecho Tributario, Estudios en honor a Andrea Amatucci*. (2011). Bogotá, Napoli: Editorial Temis S.A.
- Espinosa, L. (2009). Políticas Tributarias y Redistributivas en la historia estatal del Ecuador. *Fiscalidad*, 83-103. Obtenido de  
<http://67.192.84.248:8080/bitstream/10469/3868/1/REXTN-F03-03-Espinosa.pdf>
- Eusebio Gonzales García. (1993). *Principios Constitucionales Tributarios*. Culiacán: Universidad Autónoma de Sonaloo.
- Evans de la Cuadra, Enrique; Evans Espiñeira, Eugenio. (1997). *Los Tributos ante la Constitución*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

- Fernández, J. I. (s.f.). Recuperado el 20 de 04 de 2017, de  
[http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/832/claves04\\_18\\_moreno.pdf?sequence=1](http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/832/claves04_18_moreno.pdf?sequence=1)
- Founrouge, G. (1978). *Derecho Financiero*. Buenos Aires: Depalma.
- García Novoa, C. (2009). El concepto de tributo. Lima.: Tax Editores.
- García Vizcaíno, C. (1999). *Derecho Tributario, consideraciones económicas y jurídicas*. Buenos Aires: Depalma.
- Hallivis Pelayo, M. (2011). *Interpretación de tratados internacionales tributarios*. México, D.F.: Editorial Porrúa, SA.
- Heredia, V. (16 de noviembre de 2016). 22 reformas tributarias en casi una década en Ecuador. *El Comercio*, págs.  
<http://www.elcomercio.com/actualidad/impuestos-ecuador-economia-sri-terremoto.html>.
- Huanes Tovar, J. (08 de noviembre de 2012). *Juan de Dios Huanes Tovar*. Recuperado el 16 de febrero de 2014, de *Comercium et Tributum*:  
<http://www.publicaciones.urbe.edu/index.php/comercium/article/view/1982/3471>
- López, J. (1989). *Bases de Política Fiscal y Derecho*. Editorial Universitaria Potosina.
- Martín Queralt, J., Lozano Serrano, C., & Poveda Blanco, F. (2008). *Derecho Tributario*. Navarra, España: Editorial Aranzadi S.A.
- Medrano, H. (2013). *Derecho PUCP*. Recuperado el 16 de 02 de 2014, de *Revistas PUCP*:  
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/viewFile/5829/5823>
- Mejía, J. U. (2011). Principios constitucionales del derecho tributario en Colombia y México. *Revista de Derecho Fiscal*, 5.
- Merino, J. (1993). *Esquemas de derecho tributario*. Bilbao: Universidad de Deusto.



- Rodríguez Bereijo, Á. (1992). El Sistema Tributario en la Constitución. XV *Jornadas de Estudio, organizadas por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, sobre «El sistema económico en la Constitución»*.  
[http://bibliotecadigital.inap.es/Datos/Publicaciones\\_Periodicas/REDC/36/REDC\\_036\\_009.pdf](http://bibliotecadigital.inap.es/Datos/Publicaciones_Periodicas/REDC/36/REDC_036_009.pdf). Obtenido de  
[http://bibliotecadigital.inap.es/Datos/Publicaciones\\_Periodicas/REDC/36/REDC\\_036\\_009.pdf](http://bibliotecadigital.inap.es/Datos/Publicaciones_Periodicas/REDC/36/REDC_036_009.pdf)
- Roland, J. (21 de noviembre de 2012). *Constitution Society*. Recuperado el 10 de abril de 2013, de [http://constitution.org/bcp/vir\\_res1765.htm](http://constitution.org/bcp/vir_res1765.htm)
- Sáez, M. A. (2001). *Las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político*. *Revista de estudios políticos*.
- Saldaña Magallanes, A. A. (2005). *Curso Elemental Sobre Derecho Tributario*. México D.F: ISEF.
- Sarmiento Álvarez, R. C. (2013). *El Control Administrativo Aduanero y la Evasión Tributaria de Impuestos en el área de Importación y Exportación en el Cantón Macará*. Loja, Loja, Ecuador.
- Silva Bascuñán, A. (2000, segunda edición). *Tratado de Derecho Constitucional, Tomo VII Congreso Nacional, La Función Legislativa*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica Chile.
- Soler, O. H. (2008). *Derecho Tributario*. Buenos Aires: La Ley S. A. E.
- USHistory*. (s.f.). Recuperado el 8 de Abril de 2013, de <http://www.ushistory.org/documents/amendments.htm>
- Valle, V. (2001). UNA NOTA SOBRE LOS PRINCIPIOS IMPOSITIVOS EN PERSPECTIVA HISTÓRICA. *Papeles de Economía Española: Imposición, Economía y Sociedad*.

## **-LEGISLACIÓN**

CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACION TERRITORIAL, COOTAD. R. O. Suplemento 303, 19 de octubre de 2012.

CODIGO TRIBUTARIO. R. O. Suplemento 37, 14 de junio de 2005.

Constitución de la República del Ecuador. (25 de mayo de 1967). Quito, Pichincha, Ecuador.

Constitución de la República del Ecuador. (1851). Quito.

Constitución de la República del Ecuador. (1943). Quito.

Constitución Política de la República del Ecuador. (23 de diciembre de 1906). Quito, Pichincha, Ecuador.

Constitución Política de la República del Ecuador. (26 de marzo de 1929). Quito, Pichincha, Ecuador.

Constitución Política de la República del Ecuador. (31 de diciembre de 1946). Quito, Pichincha, Ecuador.

Constitución Política de la República del Ecuador. (1998).

Constitución Política del Ecuador. (15 de enero de 1978). Quito, Pichincha, Ecuador.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Montecristi, Manabí, Ecuador.  
Decreto Legislativo 0. R. O. 449, 20 de octubre de 2008.

LEY ORGANICA ELECTORAL, CODIGO DE LA DEMOCRACIA. R. O. Suplemento 578, 27 de abril de 2009.

LEY ORGANICA DE LA FUNCION LEGISLATIVA. R. O. Suplemento 642, 27 de julio de 2009.

## **-JURISPRUDENCIA**

Inconstitucionalidad por el fondo y por la forma del tercer inciso del Art. 4 de la Ley de Reforma Tributaria, publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 325 de 14 de mayo de 2001, 0023-04-TC (Tribunal Constitucional 16 de mayo de 2005).

Reglamentación del carácter de Sujetos Pasivos y Base Impositiva por parte del Ministerio del Interior en materia de Aportes Voluntarios a Fondos Cuenta Territoriales-Vulneración del principio de legalidad tributaria, Sentencia C-891/12 (Corte Constitucional de Colombia 2012). Obtenido de Sentencia C-891/12: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-891-12.htm>.

Inconstitucionalidad del literal i) del Art. 110 del Reglamento General a la Ley Especial de Telecomunicaciones reformada, emitido mediante Decreto No. 1790, publicado en el Registro Oficial No. 404 de 4 de septiembre de 2001, 039-2002-TC (Tribunal Constitucional 22 de julio de 2003).

inconstitucionalidad en contra de la norma contenida en el artículo 36 literal d de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 463 del 17 de noviembre de 2004, No. 0029-13-IN (Corte Constitucional 04 de abril de 2016).

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Samantha Paola Enríquez Recalde, C. C.- 1718827833, autora del trabajo de graduación intitulado: "Análisis de la constitucionalidad material de la facultad tributaria en proyectos de ley calificados como económicamente urgentes por el Presidente", previa a la obtención del grado académico de ABOGADO en la Facultad de Jurisprudencia:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación, para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador, para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través del sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Quito, 01 de noviembre de 2017



.....  
Samantha Enríquez Recalde

C. C.- 1718827833

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**  
DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL,  
IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN

**CÉDULA DE CIUDADANÍA**  
APELLIDOS Y NOMBRES  
**ENRIQUEZ RECALDE SAMANTHA PAOLA**  
LUGAR DE NACIMIENTO  
**PICHINCHA QUITO**  
FECHA DE NACIMIENTO **1992-12-26**  
NACIONALIDAD **ECUATORIANA**  
SEXO **MUJER**  
ESTADO CIVIL **SOLTERO**

No. **171882783-3**





INSTRUCCIÓN **SUPERIOR** PROFESIÓN / OCUPACIÓN **ESTUDIANTE** V4443V4444

APELLIDOS Y NOMBRES DEL PADRE **ENRIQUEZ MERIZALDE VICTOR MANUEL**

APELLIDOS Y NOMBRES DE LA MADRE **RECALDE JIMENEZ LUPE EUGENIA**

LUGAR Y FECHA DE EXPEDICIÓN  
**QUITO 2017-01-11**

FECHA DE EXPIRACIÓN  
**2027-01-11**

00052117







**CERTIFICADO DE VOTACIÓN**  
ELECCIONES GENERALES 2017  
2 DE ABRIL 2017

**027** JUNTA No. **027 - 253** NÚMERO **1718827833** CÉDULA

**ENRIQUEZ RECALDE SAMANTHA PAOLA** APELLIDOS Y NOMBRES

**PICHINCHA** PROVINCIA **CIRCUNSCRIPCIÓN: 4**

**RUMIÑAHUI** CANTÓN **ZONA:**

**SANGOLQUI** PARROQUIA




**ECUADOR ELIGE CON TRANSPARENCIA**

**ELECCIONES 2017**  
GARANTIZAMOS TU DECISIÓN

**CIUDADANA (O):**

ESTE DOCUMENTO ACREDITA QUE USTED SUFRAGÓ EN LAS ELECCIONES GENERALES 2017

ESTE CERTIFICADO SIRVE PARA TODOS LOS TRÁMITES PÚBLICOS Y PRIVADOS

**F. PRESIDENTA/E DE LA JRV**

IMP. IGM. MJ