Quito, D. M., 13 de junio del 2013

**SENTENCIA N.º 008-13-SIN-CC**

**CASO N.º 0029-11-IN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

## I. ANTECEDENTES

### Resumen de admisibilidad

El 06 de junio de 2011, el Abg. Jaime Ramiro Velasco Freire presentó ante la Corte Constitucional, para el período de transición, acción pública de inconstitucionalidad, mediante la cual solicitó que se declare de oficio la inconstitucionalidad de la tabla de cálculo del impuesto a las tierras rurales ubicadas en la Región Amazónica, de acuerdo al límite de hectáreas contenido en la Disposición Transitoria Vigésima Segunda, del Código Orgánico de la Producción, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.° 351 del 29 de diciembre de 2010.

Con certificación del 06 de junio de 2011, la doctora Marcia Ramos Benalcázar, secretaria general de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, indicó que en referencia a la acción N.° 0029-11-IN, no se ha presentado otra causa con identidad de objeto y acción.

El 07 de diciembre del 2011, la Sala de Admisión, integrada por los jueces Nina Pacari Vega, Patricio Pazmiño Freire y Alfonso Luz Yunes, avocó conocimiento de la causa y en lo principal consideró: "Esta Sala en aplicación de las normas referidas en las consideraciones anteriores y verificados los presupuestos establecidos en el artículo 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece que la demanda de acción de

inconstitucionalidad reúne los requisitos de procedibilidad establecidos en la Constitución y la Ley, en consecuencia, se ADMITE a trámite la causa N.° 0029-11-IN, sin que esto implique un pronunciamiento de fondo respecto de la pretensión".

En este orden, la Sala de Admisión, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dispuso que se corra traslado con la providencia y la copia de la demanda a los legitimados pasivos para que la contesten, así como también dispuso la publicación de un resumen de la demanda en el Registro Oficial y la página Web de la Corte Constitucional, con el fin de que el público conozca de la existencia del proceso.

El 26 de enero de 2012 se publicó en el Registro Oficial N.° 627 un extracto de la demanda de acción pública de inconstitucionalidad N.° 0029-11-IN, con el fin de poner en conocimiento de la ciudadanía el inicio del proceso.

El 06 de noviembre de 2012 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los señores jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

En virtud del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012, conforme lo previsto en la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, le correspondió al doctor Fabián Marcelo Jaramillo Villa actuar como juez ponente en la causa N.° 0029-11-IN.

Con memorando N.° 017-CCE-SG-SUS-2012, el doctor Jaime Pozo Chamorro, secretario general de la Corte Constitucional, remitió el expediente del caso N.° 0029-11-IN al Dr. Fabián Marcelo Jaramillo Villa, para que actúe como juez ponente.

En providencia del 19 de abril de 2013, el doctor Fabián Marcelo Jaramillo Villa avocó conocimiento de la causa y determinó su competencia para efectos del control abstracto de constitucionalidad de actos normativos con carácter general.

**Texto de la norma objeto de la acción de inconstitucionalidad**

Conforme se desprende del texto de la demanda, el accionante demandó la inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria Vigésima Segunda del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.° 351 del 29 de diciembre de 2010, que dice:

> "VIGÉSIMA SEGUNDA.- En el caso de inmuebles ubicados en la Región Amazónica, para los períodos fiscales comprendidos entre el año 2010 y 2015 inclusive, el hecho generador se producirá con la propiedad o posesión de superficies de terreno superiores a 70 hectáreas, en los términos del Art. 174 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador. No obstante, quienes hubieren cancelado el impuesto correspondiente al año 2010 y no se encuadren en el hecho generador de superficies de terreno superiores a 70 hectáreas, tendrán derecho a la devolución del pago indebido de conformidad con el Código Tributario.
>
> En el caso de que el sujeto pasivo sea propietario y/o posea al mismo tiempo terrenos en la Región Amazónica y en otras regiones del país, para efectos del cálculo de este impuesto se sumarán todas las áreas y se restará el número de hectáreas de terreno que se encuentren en la Región Amazónica, hasta el máximo señalado para cada ejercicio fiscal. El excedente que resulte de esta operación constituirá la base gravable del impuesto. Sin embargo, si el número de hectáreas que el sujeto pasivo posea en la Región Amazónica es menoría 25, la base gravable del impuesto será aquella que supere las 25 hectáreas de la sumatoria total de sus tierras rurales a nivel nacional.
>
> A partir del año 2016, para el cálculo del impuesto a las tierras rurales ubicadas en la Región Amazónica, se aplicará el límite de hectáreas previsto en la siguiente tabla:

| AÑO FISCAL | LIMITE (HECTÁREAS) |
|---|---|
| 2016 | 61 |
| 2017 | 52 |
| 2018 | 43 |
| 2019 | 34 |
| 2020.... | EN ADELANTE 25 |

> En cualquier caso, para el pago del Impuesto a las Tierras Rurales, en tanto no se cuente con un catastro nacional debidamente actualizado y éste no sea remitido al Servicio de Rentas Internas de conformidad con lo establecido en la presente Ley y su Reglamento, los sujetos pasivos declararán y pagarán este impuesto en las instituciones financieras autorizadas, en el formulario elaborado para el efecto por el Servicio de Rentas Internas.
> Para los casos comprobados de fuerza mayor o caso fortuito por parte de la administración tributaria, se podrá conceder facilidades de pago en los términos que señala el Código Tributario hasta por un plazo de cinco años".

**Fundamentos y pretensión de la demanda de inconstitucionalidad**

**a) Fundamentos**

Consta en la demanda de inconstitucionalidad presentada por el abogado Jaime Ramiro Velasco Freire, que:

> "De conformidad con lo previsto en el Art 174 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, "el hecho generador del impuesto a la propiedad o la posesión de las tierras de superficie igual o superior a 25 hectáreas en el sector rural a nivel Nacional, sin embargo en la disposición transitoria vigésima segunda del código orgánico de la producción comercio e inversiones, señala que, en la región Amazónica el hecho generador para el cálculo de impuesto a la tierra se producirá con propiedad o superficie de terreno de 70 hectáreas, en los periodos comprendidos entre el 2010 y 2015, pero a partir del año 2016, el hecho generador se producirá según la tabla, con el carácter regresivo, acto que atenta contra los principios de: Progresividad y el de no regresividad contemplados en la Teoría General de los derechos Humanos y garantizados en el numeral 8 del Art 11 de la Constitución de la República del Ecuador".

Indica además que con la medida se restringe el ejercicio de los derechos en la Región Amazónica cuando afirma:

> "(...) porque la Región Amazónica es considerada como una circunscripción territorial Especial, y no se puede conceder derechos y garantías hasta un cierto tiempo, sino que se debe conceder de forma

definitiva, para garantizar ciertos aspectos de carácter social, económicos, ambientales y culturales".

Finalmente, el accionante concluye que la tabla del cálculo del impuesto a las tierras rurales ubicadas en la Región Amazónica, de acuerdo al límite de hectáreas que consta en la Disposición Transitoria Vigésima Segunda del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, es incompatible con el numeral 4 del artículo 11 de la Constitución, que señala que ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales, y sostiene además que la disposición aludida vulnera los derechos constitucionales consagrados en el artículo 11 numerales 4 y 8, 250 y 424 de la Constitución de la República.

**b) Pretensión**

Conforme se desprende de la demanda, el accionante solicita que se declare de oficio la inconstitucionalidad de la tabla de cálculo del impuesto a las tierras rurales ubicadas en la Región Amazónica, de acuerdo al límite de hectáreas contenido en la Disposición Transitoria Vigésima Segunda, del Código Orgánico de la Producción, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.° 351 del 29 de diciembre de 2010.

**Contestación a la demanda de inconstitucionalidad**

**a) Intervención del arquitecto Fernando Cordero Cueva, presidente de la Asamblea Nacional**

Con relación a la demanda de inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria Vigésima Segunda del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.° 351 del 29 de diciembre de 2010, el arquitecto Fernando Cordero, en su calidad de presidente y representante legal de la Asamblea Nacional, presentó sus alegaciones respecto de la demanda planteada y en lo principal señaló:

"La Constitución de la República, en el numeral 8 del Art. 11, precisa que el ejercicio de los derechos se rige por el principio de que 'El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio', mientras que el pago de impuestos es una

obligación tributaría, al tenor de lo previsto en el Art. 1 del Código Tributario.

La obligación tributaria es el vínculo jurídico personal, existente entre el Estado o las entidades acreedoras de tributos y los contribuyentes o responsables de aquellos, en virtud del cual debe satisfacerse una prestación en dinero, especies o servicios apreciables en dinero, al verificarse el hecho generador previsto por la ley, conforme lo dispone el Art. 15 del Código Tributario (...).

El Legislador, mediante la Vigésima Segunda Disposición Transitoria del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, establece una excepción transitoria al hecho generador previsto en el Art. 174 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, para los períodos fiscales comprendidos entre el año 2010 y 2015 inclusive, a favor de las personas naturales, sucesión indivisas y sociedades, que sean propietarios o posesionarios de inmuebles rurales de la Región Amazónica, ampliando el hecho generador en beneficio del contribuyente de 25 a 70 hectáreas de terreno, y del año 2016 al año 2020 un área regresiva hasta igualarse en el último año en 25 hectáreas que es el hecho generador previsto en el Art. 174 de la citada Ley Reformatoria.

(...) la afirmación que realiza el recurrente, en el sentido que viola un derecho, es una falacia toda vez que el pago de un impuesto constituye una obligación ciudadana, prevista en el numeral 15 del Art. 83 de la Constitución de la República, más aún cuando el caso que nos ocupa es una excepción, que beneficia a los propietarios y tenedores de terrenos superiores a 25 e inferiores a 70 hectáreas, en la Región Amazónica, hasta el año 2020".

Concluye señalando que la demanda carece de fundamento y en tal virtud solicita se la deseche.

**b) Intervención del doctor Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República**

Respecto de la demanda de inconstitucionalidad de la Disposición Vigésima Segunda Transitoria del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.° 351 del 29 de

diciembre de 2010, el doctor Alexis Mera Giler, en su calidad de secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República y como delegado del señor presidente de la República, manifiesta:

> "Al solicitar la inconstitucionalidad de la "tabla del cálculo del impuesto a las tierras rurales ubicadas en la Región Amazónica de acuerdo al límite de hectáreas en donde se determina el plazo de vigencia del hecho generador para los impuestos de las tierras rurales, que constituye la esencia y existencia de la Disposición Transitoria Vigésima Segunda, ESTARÍA PRETENDIENDO DEJAR SIN EXISTENCIA JURÍDICA A LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA VIGÉSIMA SEGUNDA, ya que al intentar extinguir los plazos, automáticamente la mencionada disposición pierde vigencia; perjudicando de esta manera al beneficio que se le concedió a la región amazónica.
>
> Lo que realiza entonces el Código Orgánico de la Producción, a través de la Disposición Transitoria Vigésima Segunda, es normar transitoriamente un beneficio para aquellos habitantes de la región Amazónica cumpliendo así con el artículo 250 de la Constitución de la República, ya que hace extensivo el hecho generador a 70 hectáreas por un tiempo determinado, en virtud de que, a partir del 2016 va a ir disminuyendo la cantidad de hectáreas hasta dejarlas en 25, conforme lo norma el transcrito artículo 174.
>
> Con estos antecedentes, podemos determinar que NO SE ESTÁ MENOSCABANDO Y NI MUCHO MENOS EXISTE UNA REGRESIVIDAD DE DERECHOS con la Disposición Transitoria Vigésima Segunda, lo que se está normando es un beneficio a la región Amazónica como un incentivo para mejor la producción de esa zona.
>
> Que con el transcurso de los años irá disminuyendo hasta volver a tener el monto del hecho generador indicado en el artículo 174, norma de origen del impuesto a las tierras rurales".

Concluye señalando que los argumentos del actor carecen de fundamento, y en tal virtud solicita que se deseche la demanda de inconstitucionalidad.

# II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

## Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, el artículo 75 numeral 1, literales **c** y **d**, y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; artículo 3 numeral 2 literal **d** y 54 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

## Legitimación activa

El abogado Jaime Ramiro Velasco Freire ha presentado su acción, conforme a lo previsto en el artículo 439 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 77 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo que se determina que el accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción pública de inconstitucionalidad.

## Análisis constitucional

### a) Naturaleza jurídica de la acción de inconstitucionalidad

El control abstracto de constitucionalidad es un mecanismo que busca generar coherencia en el ordenamiento jurídico a través del control y depuración de normas inconstitucionales por la forma o por el fondo.

Para realizar el control abstracto de constitucionalidad, corresponde a la Corte someter a examen la norma que se presume inconstitucional, independientemente de cualquier caso concreto de su aplicación. Es decir, analiza y examina la norma jurídica, a la luz de lo dispuesto en la Constitución de la República; de esta manera determina si la norma impugnada de vicio, es o no inconstitucional, garantizando de esta forma la supremacía constitucional y la plena armonía del ordenamiento jurídico.

Respecto al control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, señaló que:

> "Las sentencias de control abstracto de constitucionalidad, dependiendo del caso y de la norma acusada de inconstitucionalidad, producen diferentes efectos: 1) Eliminar la norma cuando exista incompatibilidad con la Constitución; 2) Declarar la norma conforme a la Constitución, en ese caso se mantendrá su constitucionalidad; 3) Cuando no se ha desarrollado una norma, teniendo por deber hacerlo, se declarará la omisión constitucional: y, 4) La Corte Constitucional podrá emitir las denominadas sentencias modulativas, a fin de preservar la norma acusada de inconstitucionalidad, sin menoscabo de que del examen de constitucionalidad por el fondo se desprenda la necesidad de realizar ciertos cambios necesarios para que la norma esté de conformidad con la Constitución"[1].

Así, según lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República[2], en concordancia con lo previsto en el artículo 113 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional[3], le corresponde a la Corte Constitucional ejercer el control constitucional formal y material de las normas que hayan sido impugnadas a través de una demanda de inconstitucionalidad.

El control de la norma, desde el punto de vista formal, se realiza para determinar si en el proceso de formación que dio origen a la norma se cumplió con el procedimiento previsto por la Constitución y la Ley. En tanto que el control de constitucionalidad de una norma por el fondo, se realiza analizando el contenido general de la norma o de alguno de sus preceptos, a fin de establecer si su contenido contraviene derechos, principios o reglas consagrados en la Constitución de la República.

**b) Planteamiento y resolución de problemas jurídicos de los que depende la resolución del caso**

El legitimado activo alega en su demanda que la norma vulnera lo previsto en el artículo 11, numerales 4 y 8, 250 y 424 de la Constitución de la República[4], por

[1]**Corte Constitucional para el Periodo de transición**. Sentencia N.° 0019-12-SIN-CC, de 24 de agosto de 2010, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.° 756 de 30 de julio de 2012.
[2]**Artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República**.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones. – 2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.
[3]**Artículo 113 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- Regla general**.- La Corte Constitucional ejercerá el control constitucional formal y material sobre las normas legales de origen parlamentario que hayan sido impugnadas a través de una demanda de inconstitucionalidad.
[4]**Artículo 11 numerales 4 y 8 de la Constitución de la República.- 4.** Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales; **8.** El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las

lo que le corresponde a esta Corte realizar el control abstracto de constitucionalidad por el fondo de la norma impugnada. Una vez efectuado el análisis correspondiente, esta Corte considera sistematizar los argumentos planteados a partir de la solución de los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿El legislador tiene facultad constitucional para limitar el tiempo de aplicación de los beneficios fiscales?

2. El principio de progresividad de los derechos, consagrado en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República, ¿se ve afectado por la limitación al ejercicio del beneficio fiscal, previsto en la Disposición Transitoria Vigésima Segunda del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones?

**c) Resolución del problema jurídico**

**1. ¿El legislador tiene facultad constitucional para limitar el tiempo de aplicación de los beneficios fiscales?**

Para la resolución de este problema jurídico, esta Corte considera necesario recordar que según lo dispuesto en los artículos 132, numeral 3 y 301 de la Constitución de la República[5],el asambleísta, en ejercicio de sus facultades legislativas, está habilitado para, mediante ley, crear, modificar o suprimir tributos; así como también establecer exenciones y/o beneficios fiscales, pues constituyen uno de los instrumentos con que cuenta el Estado para alcanzar el cumplimiento de sus fines públicos y sociales.

---

normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.
**Artículo 250.-** El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del sumak kawsay.
**Artículo 424.-** La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre
cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.
[5]**Artículo 132 numeral 3 de la Constitución de la República.-** 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.
**Artículo 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.

Cuando se habla de un beneficio fiscal, como en el caso de la Disposición Transitoria Vigésima Segunda del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, nos estamos refiriendo a la reducción del valor de la base imponible exigida respecto de determinado impuesto, establecido para fomentar por un periodo determinado actividades económicas. Una importante característica de los beneficios fiscales es que son medidas de carácter temporal. La temporalidad de los beneficios fiscales obedece a dos circunstancias: por una parte depende del cumplimiento del objetivo respecto del cual fue establecido (que obliga al legislador a dictar normas que limiten el ejercicio del beneficio fiscal y, de ser el caso, lo dejen sin efecto, con el objetivo de que se vuelva al monto real de la base imponible fijada para el hecho generador del impuesto en la norma general); y, por otra, depende de là extinción del plazo previsto en la ley, que determina que vencido el plazo para la vigencia del beneficio ya no puede ser aplicado.

En el presente análisis, se evidencia que el legislador está constitucionalmente autorizado para establecer nuevas obligaciones y para limitar beneficios tributarios preexistentes, cuando ello sea necesario. En ese orden, se debe señalar que el legislador puede modificar, suprimir o limitar válidamente beneficios tributarios, como en efecto lo ha hecho en este caso. El legislador advirtió que la aplicación de un beneficio fiscal era la medida jurídica más eficaz para estimular y mejorar las condiciones económicas del sector productivo de la región amazónica. Por ello, al dictar la norma estableció que transitoriamente, para el cálculo del impuesto a las tierras rurales ubicadas en la Región Amazónica, se aplicará el límite de 25 a 70 hectáreas, lo que produce que el valor de la base imponible del hecho generador previsto en el artículo 174 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria[6] sea menor a lo que usualmente deben pagar por concepto del impuesto.

El legislador consideró que al ampliar el hecho generador de 25 a 70 hectáreas de terreno para los períodos fiscales comprendidos entre el año 2010 y 2015 inclusive, como beneficio fiscal se está beneficiando al contribuyente, sea este persona natural, sucesión indivisa o sociedad propietaria o posesionaria de inmuebles rurales de la Región Amazónica, pues se crean condiciones que atraen la inversión y el desarrollo económico tanto de los favorecidos con el beneficio fiscal como de la región amazónica.

[6]**Artículo 174 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria.-** Se considera hecho generador de este impuesto la propiedad o posesión de tierras de superficie igual o superior a 25 hectáreas en el sector rural según la delimitación efectuada por cada municipalidad en las ordenanzas correspondientes que se encuentre ubicado dentro de un radio de cuarenta kilómetros de las cuencas hidrográficas, canales de conducción o fuentes de agua definidas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería o por la autoridad ambiental. La propiedad o posesión se entenderá conforme se determine en el Reglamento.
Para el establecimiento de la superficie de tierras gravadas con este impuesto se sumarán todos los predios del contribuyente.

No obstante, dado que no se puede otorgar a perpetuidad un beneficio fiscal, pues por su naturaleza es solo de carácter temporal, el legislador estableció que a partir del año 2016 el hecho generador del impuesto, respecto del número de hectáreas en propiedad o en posesión debe ir bajando hasta igualarse, en el último año a las 25 hectáreas que es el hecho generador previsto en el artículo 174 de la citada Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria. Por tanto, se determina que limitar la aplicación del beneficio fiscal no implica la vulneración de derechos constitucionales, pues, como se ha analizado, se trata de un mecanismo jurídico que tiene el legislador para favorecer temporalmente a un sector productivo, pues de modo temporal, le exime de la obligación de pagar la totalidad del valor de la base imponible del impuesto establecido en la Ley.

En definitiva, queda demostrado que el legislador, al momento de dictar la Vigésima Segunda Disposición Transitoria del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, materia de la presente acción, estaba facultado para establecer límites para la aplicación del beneficio fiscal en cuestión, porque constitucionalmente le está permitido regular su aplicación y el tiempo de vigencia de los mismos.

2. **El principio de progresividad de los derechos, consagrado en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República, ¿se ve afectado por la limitación al ejercicio del beneficio fiscal, previsto en la Disposición Transitoria Vigésima Segunda del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones?**

Para resolver el problema jurídico planteado, se debe considerar que la progresividad de los derechos supone, en concreto, que el Estado no puede implementar medidas que tengan como finalidad o como efecto, la disminución del nivel de reconocimiento y cumplimiento de los derechos contenidos en la Constitución y en los Instrumentos de Derechos Humanos. Este principio constitucional conlleva la responsabilidad del Estado de velar por el respeto y la garantía de los derechos constitucionales, los cuales deben ser garantizados a favor de todas las personas. Así, según el principio de progresividad, los derechos constitucionales tienen tal importancia que una vez que han sido establecidos o consagrados en la Constitución o los Instrumentos Internacionales, no podrán ser disminuidos, desmejorados ni eliminados.

De este modo, la progresividad de los derechos constituye un mandato para los poderes públicos, en virtud del cual, ninguna ley, política pública, ni la

jurisprudencia, podrán menoscabar un derecho previamente reconocido, ni privar a las personas de condiciones de protección adquiridas o colocarlas en condiciones de marginalidad y/o vulnerabilidad. En este sentido, el artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República señala que: "El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos".

Adicionalmente, al respecto, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en su Sentencia N.º 002-09-SAN-CC del 02 de abril de 2009, ha señalado que el principio de progresividad y no regresividad del artículo 11 numeral 8 de la Constitución "convierte en inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos. Es así que la regresividad está prohibida, a menos que exista un estricto escrutinio de sus causas y consecuencias".

Como ya quedó establecido en el problema jurídico anterior, el beneficio fiscal contenido en la Disposición Transitoria Vigésima Segunda del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones constituye solamente un mecanismo jurídico temporal que tiene como principales objetivos impulsar la producción de los propietarios y/o poseedores de tierras de las pequeñas y medianas unidades de producción comunitarias de la Amazonía. Sin embargo, para garantizar el cumplimiento de los objetivos del impuesto, así como el principio de equidad entre todos los obligados con el pago del mismo, la norma dispone que, a partir del 2016, el monto de la base imponible del impuesto a las tierras rurales que deben pagar los propietarios y/o poseedores de tierras de la Amazonía, deberá alcanzar progresivamente al monto general previsto en el artículo 154 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria.

No se debe olvidar además que el pago de tributos constituye una obligación constitucional de todo ciudadano. Así, de acuerdo con el artículo 83 numeral 15 de la Constitución de la República, parte de los deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y ecuatorianos es cooperar con el Estado y la comunidad en la seguridad social y pagar los tributos establecidos por la ley[7]. Por consiguiente, la

[7]**Artículo 83 numeral 15 de la Constitución de la República.**- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: 15. Cooperar con el Estado y la comunidad en la seguridad social, y pagar los tributos establecidos por la ley.

eliminación de un beneficio fiscal de carácter temporal no puede considerarse una medida regresiva que afecte derechos, pues siempre existió la obligación de los propietarios y/o poseedores de las tierras de la Amazonía de pagar el impuesto contenido en la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria.

Por tanto, se determina que la disposición impugnada no constituye un derecho reconocido en la Constitución o en los Tratados Internacionales que no pueda ser eliminado, ni tampoco se evidencia que la misma afecte el ejercicio de otros derechos constitucionales, pues su función únicamente es normar transitoriamente un beneficio fiscal otorgado a favor del sector productivo de la Amazonía. En consecuencia, queda descartada toda consideración de que la disposición impugnada se oponga al orden jurídico constitucional y afecte el principio de progresividad.

Consecuentemente, se establece que la afirmación del accionante respecto de la Disposición Transitoria Vigésima Segunda del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, carece de fundamento, ya que en la norma no se evidencia contenido alguno que produzca el retroceso de los niveles de protección de derechos constitucionales, que prive de condiciones de protección previamente adquiridos, o que coloque a sus beneficiarios en condiciones de vulnerabilidad.

En definitiva, se deduce que la limitación temporal al beneficio fiscal, contenido en la Disposición Transitoria Vigésima Segunda del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones es constitucional, pues regula la vigencia de un beneficio fiscal temporalmente dispuesto dentro del ordenamiento jurídico y, por tanto, no se puede hablar de regresión de derechos constitucionales; más aún considerando que el pago de impuestos representa un deber y responsabilidad de los ciudadanos.

## III. DECISIÓN

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

## SENTENCIA

1. Negar la demanda de acción pública de inconstitucionalidad planteada.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Patricio Pazmiño Freire
**PRESIDENTE**

Jaime Pozo Chamorro
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los señores jueces María del Carmen Maldonado Sánchez y Manuel Viteri Olvera en sesión extraordinaria del 13 de junio del 2013. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
**SECRETARIO GENERAL**

JPCH/ccp/ajs

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

**CASO No. 0029-11-IN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 02 de julio de dos mil trece.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
**Secretario General**

JPCH/lcca


Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941 - 800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador