



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

**DICTAMEN No. 001-19-DOP-CC**

**Sobre objeción presidencial relativa al  
Proyecto de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores**

**I Antecedentes**

1. Mediante oficio N° AN-VBS-2018-057-O, de 23 de julio de 2018, la Asamblea Nacional remitió al Presidente de la República el Proyecto de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. Posteriormente, y mediante oficio N° T-343-SGJ-18-0667 de 22 de agosto de 2018, el Presidente de la República objetó parcialmente el referido proyecto. Una de las objeciones presidenciales fue por razones de inconstitucionalidad, misma que se refirió al artículo 14 del Proyecto de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. Por lo que, el 7 de septiembre de 2018, la Presidenta de la Asamblea Nacional remitió a la Corte Constitucional la mencionada objeción.
2. En virtud del sorteo de causas constitucionales efectuado el 12 de febrero de 2019, durante la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, y de conformidad con los artículos 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 29 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, correspondió conocer y sustanciar la presente objeción presidencial por inconstitucionalidad al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien dictó el respectivo auto por el que avocó conocimiento del caso el 15 de febrero de 2019.

**II Objeto**

3. Este dictamen debe establecer si es procedente o no la objeción de inconstitucionalidad planteada por el Presidente de la República. Para precisar dicha objeción, conviene comparar, mediante el cuadro siguiente, el texto del artículo 14 del proyecto (lo objetado) con el texto del artículo 14 de la Ley del Anciano (lo vigente):

<b>Ley del Anciano</b>	<b>Proyecto de Ley de Personas Adultas Mayores</b>
<b>Art. 14.-</b> Toda persona mayor de sesenta y cinco años de edad y con ingresos mensuales estimados en un máximo de cinco remuneraciones básicas unificadas o que tuviere un patrimonio que no exceda de quinientas remuneraciones básicas unificadas,	<b>Artículo 14.- De las exoneraciones.</b> Toda persona que ha cumplido 65 años de edad y con ingresos mensuales estimados en un máximo de 5 remuneraciones básicas unificadas o que tuviere un patrimonio que no exceda de 500 remuneraciones básicas unificadas, estará exonerada del pago de

*AL*

**Caso N.º 0001-19-OP**  
**Juez Constitucional Ponente: Alf Lozada Prado**

estará exonerada del pago de impuestos fiscales y municipales.	impuestos fiscales, tasas y contribuciones especiales de mejoras municipales.
Para la aplicación de este beneficio no se requerirá de declaración administrativa previa, provincial o municipal.	Para la aplicación de este beneficio, no se requerirá de declaración administrativa previa, provincial o municipal.
Si la renta o patrimonio excede de las cantidades determinadas en el inciso primero, los impuestos se pagarán únicamente por la diferencia o excedente.	Si la renta o patrimonio excede de las cantidades determinadas en el inciso primero, los impuestos se pagarán únicamente por la diferencia excedente.
<b>Sobre impuestos nacionales administrados por el Servicio de Rentas Internas solo serán aplicables los beneficios expresamente señalados en las leyes tributarias que establecen dichos tributos. (Énfasis fuera del texto)</b>	<b>El monto de las donaciones que se efectuaren a entidades públicas o privadas sin fines de lucro que brinden atención a las personas mayores será deducible del impuesto a la renta conforme a la Ley. (Énfasis fuera del texto)</b>

Elaboración: Corte Constitucional del Ecuador

4. Como puede apreciarse, la disposición legal proyectada reproduce en buena parte el texto de la disposición vigente, pero introduce algunas modificaciones, de entre las cuales, las objetadas específicamente son dos: (i) al eliminar el último inciso del artículo vigente, el proyecto extiende los beneficios tributarios del inciso primero del artículo 14 de la Ley del Anciano a todos los impuestos nacionales administrados por el Servicio de Rentas Internas; y (ii) mediante el último inciso de la disposición proyectada, introduce un nuevo beneficio tributario, consistente en considerar como gastos deducibles del impuesto a la renta a las donaciones a favor de entidades públicas o privadas sin fines de lucro que brindan atención a personas adultas mayores.
5. Respecto de ambas modificaciones, la objeción presidencial citó como disposición constitucional presuntamente vulnerada al artículo 301 de la Constitución de la República, que reserva a la iniciativa de la Función Ejecutiva la presentación de proyectos de ley que tengan por objeto crear, modificar, exonerar o extinguir impuestos, pues el Defensor del Pueblo habría sido —según la objeción— quien habría presentado dicho proyecto.
6. Finalmente, cabe señalar que la objeción propuso un texto alternativo al artículo 14 ya indicado.

### **III Oportunidad y Competencia**

7. Considerando lo expresado en el párr. 1 *supra*, la objeción presidencial fue presentada oportunamente, es decir, dentro del plazo de 30 días, fijado por el artículo 137 de la Constitución.



- 8 De conformidad con el numeral 3 del artículo 438 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 131 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 89 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la competencia para dictaminar sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley objetado por inconstitucionalidad corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

#### IV Examen de Constitucionalidad

##### A. El fundamento de hecho de la objeción.

9. En la objeción se afirmó, como fundamento de hecho, que el proyecto no fue presentado por iniciativa del Presidente de la República, aunque no existe en el expediente documentación que lo acredite. Sin embargo, se trata, por un lado, de un hecho que no ha sido controvertido por parte de la Asamblea Nacional y, por otro, de un hecho público y notorio, considerando que en el portal institucional de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador consta publicado el Oficio N° DPE-DP-2014-0570-O, de 29 de septiembre de 2014, por cuyo intermedio el Defensor del Pueblo presentó el proyecto de ley al que se refiere este dictamen y que originalmente se denominó Proyecto de Ley Orgánica de Protección Prioritaria de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

##### B. Modificación objetada primera: la extensión de una exoneración a otros impuestos.

10. La primera modificación objetada por el Presidente de la República consiste en la ampliación, por efecto de la eliminación del último inciso del artículo 14 de la Ley del Anciano, de la exoneración tributaria prevista en el primer inciso de dicho artículo a todos los impuestos nacionales administrados por el Servicio de Rentas Internas.
11. Como es claro, este cambio normativo proyectado constituye una modificación impositiva (particularmente, una exoneración de impuestos) que no partió de la iniciativa del Presidente de la República, por lo que dicho cambio es procedimentalmente inválido, en aplicación de los artículos 135 y 301 de la Constitución:

*Art. 135.- Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, **modifiquen** o supriman **impuestos**, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.*

*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. (Énfasis fuera del texto).*

**C. Modificación objetada segunda: un nuevo gasto deducible.**

12. La segunda modificación objetada por el Presidente de la República consiste en la incorporación de un nuevo tipo de gasto deducible del impuesto a la renta, el de las donaciones a favor de instituciones públicas o de personas jurídicas de Derecho Privado sin fines de lucro que brindan atención a personas adultas mayores.
13. Según el artículo 16 de la Ley de Régimen Tributario Interno, la base imponible del impuesto a la renta está constituida por la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios gravados, menos ciertos tipos devoluciones, descuentos, costos, gastos y deducciones. Sobre dicha base, el artículo 36 de la misma ley prevé que se aplique la correspondiente tarifa para liquidar el valor del impuesto. Por lo tanto, la inclusión del indicado gasto deducible modifica el régimen jurídico del impuesto a la renta, modificación impositiva que vulnera los ya citados artículos 135 y 301 de la Constitución de la República, ya que no provino de la iniciativa presidencial.

**D. El texto alternativo.**

14. Como ya se afirmó, el Presidente de la República, además de observar por inconstitucionalidad de forma el artículo 14 del proyecto, propuso un texto alternativo al mismo. Es preciso, pues, plantearse la cuestión de si es procedente la tramitación legislativa del referido texto alternativo.
15. A continuación se compara, mediante un cuadro, el texto alternativo del artículo 14 del proyecto (lo propuesto alternativamente) con el texto del artículo 14 de la Ley del Anciano (lo vigente):

<b>Ley del Anciano</b>	<b>Texto alternativo al Proyecto de Ley de Personas Adultas Mayores</b>
<p><b>Art. 14.-</b> Toda persona mayor de sesenta y cinco años de edad y con ingresos mensuales estimados en un máximo de cinco remuneraciones básicas unificadas o que tuviere un patrimonio que no exceda de quinientas remuneraciones básicas unificadas, <b>estará exonerada</b> del pago de impuestos fiscales y municipales.</p> <p>Para la aplicación de este beneficio no se requerirá de declaración administrativa previa, provincial o municipal.</p> <p>Si la renta o patrimonio excede de las cantidades determinadas en el inciso primero,</p>	<p><b>Artículo 14.- De las exoneraciones tributarias.</b> Las personas adultas mayores con ingresos mensuales estimados en un máximo de 5 remuneraciones básicas unificadas o que tuviere un patrimonio que no exceda de 500 remuneraciones básicas unificadas, gozarán de las siguientes exoneraciones tributarias. <b>Exoneración del 50% en el pago de impuestos, tasas y contribuciones especiales</b> para las personas adultas mayores.</p> <p>Para la aplicación de este beneficio, no se requerirá de declaración administrativa previa, provincial o municipal.</p>



los impuestos se pagarán únicamente por la diferencia o excedente.  Sobre impuestos nacionales administrados por el Servicio de Rentas Internas solo serán aplicables los beneficios expresamente señalados en las leyes tributarias que establecen dichos tributos. (Énfasis fuera del texto)	Si la renta o patrimonio excede de las cantidades determinadas en este literal, los impuestos se pagarán únicamente por la diferencia o excedente.  Sobre los impuestos nacionales administrados por el Servicio de Rentas Internas solo serán aplicables los beneficios expresamente señalados en las leyes tributarias que establecen dichos tributos. (Énfasis fuera del texto)
--	--

Elaboración: Corte Constitucional del Ecuador

16. Como se puede observar en el cuadro precedente, el texto alternativo reproduce parcialmente el texto de la disposición vigente en lo relativo a impuestos, pero reduce a la mitad (antes era del 100%) el porcentaje de la exoneración de los impuestos que no son administrados por el Servicio de Rentas Internas.

17. En este extremo de la objeción presidencial, se debe considerar lo siguiente:

17.1 La presentación de un texto alternativo por parte del Presidente de la República es incongruente con el hecho de que la objeción presidencial se haya basado en consideraciones de inconstitucionalidad por la forma, puesto que el efecto jurídico de ese tipo de vicio no puede ser otro que la invalidez del procedimiento. En cambio, el tratamiento de un texto alternativo por parte de la Asamblea Nacional presupondría que el procedimiento es válido.

17.2. De conformidad al numeral 5 del artículo 37 de la Constitución, el Estado debe garantizar a las personas adultas mayores, entre otros derechos, exenciones en el régimen tributario. La concreción de este derecho está contenida, entre otras disposiciones, justamente en el artículo 14 de la Ley del Anciano. Por lo tanto, una eventual aprobación del texto alternativo del Presidente de la República sería inconstitucional, de conformidad al segundo inciso del numeral 8 del artículo 11 de la Constitución, que califica como inconstitucionales a cualquier acción u omisión de carácter regresivo, es decir, que disminuya injustificadamente el ejercicio de los derechos fundamentales. De hecho, el Presidente de la República no mencionó en su objeción ninguna razón tendiente a justificar la disminución del porcentaje de la exención.

18. Por lo tanto, no es posible que en el artículo 14 del Proyecto de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores se conserve el texto aprobado por la Asamblea Nacional, porque ello implicaría un incumplimiento de lo dispuesto los artículos 135 y 301 de la Constitución, ni tampoco se debería considerar el texto alternativo propuesto por la Presidencia de la

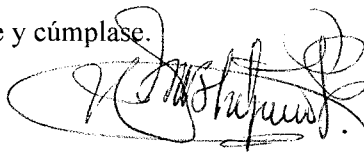
**Caso N.º 0001-19-OP**  
**Juez Constitucional Ponente: Alí Lozada Prado**

República, principalmente, por su carácter regresivo. En este contexto, lo constitucionalmente procedente es modificar el texto del artículo 14 del Proyecto de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores de modo tal que no se altere la regulación impositiva que actualmente rige.

**V Dictamen**

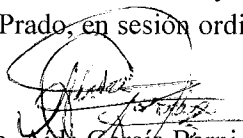
19. Por lo tanto, el Pleno de la Corte Constitucional dictamina que:

1. Es inconstitucional, por la forma, la extensión de la exoneración impositiva implicada por el texto del artículo 14 del Proyecto de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, puesto que el procedimiento legislativo no contó con iniciativa presidencial (cf. párr. 10 *supra*). En consecuencia, la Asamblea Nacional debe incorporar, en el texto del artículo 14 del Proyecto de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, el inciso final del artículo 14 de la Ley del Anciano.
2. Es inconstitucional, por la forma, el último inciso del artículo 14 del Proyecto de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, puesto que el procedimiento legislativo no contó con iniciativa presidencial (cf. párr. 12 *supra*). Por lo tanto, la Asamblea Nacional debe eliminar el último inciso del artículo 14 del Proyecto de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores.
3. La Asamblea Nacional debe abstenerse de tramitar el texto alternativo al del artículo 14 del Proyecto de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, atendiendo a los fundamentos expuestos en el párr. 17 *supra*.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**RAZÓN:** Siento por tal que el Dictamen que antecede, fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia del doctor Alí Lozada Prado, en sesión ordinaria del día martes 12 de marzo de 2019.- Lo certifico.-



Dra. Aida García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 0001-19-OP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día jueves 14 de marzo del dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en el Acta de la sesión respectiva.- **Lo certifico.**

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**AGB/LFJ**



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 0001-19-OP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los catorce días del mes de marzo de dos mil diecinueve, se notificó con copia certificada del **Dictamen Nro. 001-19-DOP-CC de 12 de marzo del 2019**, a los señores: Elizabeth Cabezas Guerrero, Presidenta de la Asamblea Nacional, en la casilla constitucional **015**, y a través del correo electrónico: [asesoria.juridica@asambleanacional.gob.ec](mailto:asesoria.juridica@asambleanacional.gob.ec); a Johana Pesántez Benítez, Secretaria General Jurídica de la Presidencia de la República, en la casilla constitucional **001**, y a través de los correos electrónicos: [sgj@presidencia.gob.ec](mailto:sgj@presidencia.gob.ec); [nsj@presidencia.gob.ec](mailto:nsj@presidencia.gob.ec); y, a Íñigo Salvador Crespo, Procurador General del Estado, en la casilla constitucional **018**, y a través del correo electrónico: [fj-pichincha@pge.gob.ec](mailto:fj-pichincha@pge.gob.ec); conforme consta de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**AGB/LFJ**



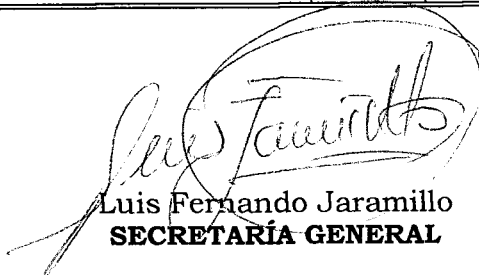



**GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No. 040**

<b>ACTOR</b>	<b>CASILL A CONSTITUCION AL</b>	<b>DEMANDADO O TERCER INTERESADO</b>	<b>CASILL A CONSTITUCION AL</b>	<b>NRO. DE CASO</b>	<b>FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS</b>
ELIZABETH CABEZAS GUERRERO, PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL	<b>015</b>	JOHANA PESÁNTEZ BENÍTEZ, SECRETARIA GENERAL JURÍDICA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	<b>001</b>	<b>0001-19-OP</b>	DICTAMEN Nro. 001-19- DOP-CC DE 12 DE MARZO DEL 2019
		ÍÑIGO SALVADOR CRESPO, PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	<b>018</b>		

Total de Boletas: **(03) TRES**

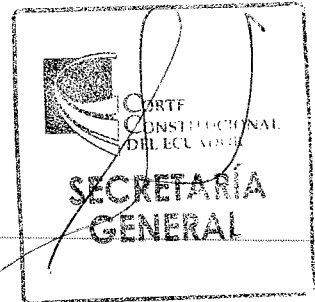
QUITO, D.M., 14 de Marzo del 2.019

  
Luis Fernando Jaramillo  
**SECRETARÍA GENERAL**

	<b>CASILLEROS CONSTITUCIONALES</b> Recibido el día de hoy
<b>14 MAR 2019</b>	
HORA <u>16h03</u>	TOTAL BOLETAS <u>3</u>
----- FIRMA	

**Zimbra:****fernando.jaramillo@cce.gob.ec****Notificación del Dictamen Nro. 001-19-DOP-CC dentro del Caso Nro. 0001-19-OP****De :** Fernando Jaramillo <fernando.jaramillo@cce.gob.ec> jue, 14 de mar de 2019 13:48**Asunto :** Notificación del Dictamen Nro. 001-19-DOP-CC  
dentro del Caso Nro. 0001-19-OP

1 ficheros adjuntos

**Para :** asesoria juridica<asesoria.juridica@asambleanacional.gob.ec>,  
sgj@presidencia.gob.ec, nsj@presidencia.gob.ec, fj-  
pichincha <fj-pichincha@pge.gob.ec>**0001-19-OP-dic.pdf**  
392 KB