

Quito, D.M., 13 de julio de 2022

CASO No. 44-16-IN

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

SENTENCIA No. 44-16-IN/22

Tema: La Corte Constitucional declara la inconstitucionalidad por la forma del segundo inciso de la Disposición Reformativa Tercera de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto de 16 de Abril de 2016, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 759 del 20 de mayo de 2016.

I. Antecedentes Procesales

1. El 10 de junio de 2016, Ramiro García Falconí y María Dolores Miño Buitrón, presidente del Colegio de Abogados de Pichincha y subdirectora del Observatorio de Derechos y Justicia, respectivamente, presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por la forma y el fondo en contra del segundo inciso de la Disposición Reformativa Tercera de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto de 16 de Abril de 2016 (Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad/norma impugnada).
2. El 23 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa No. 44-16-IN. Se determinó que la demanda de inconstitucionalidad por razones de forma es oportuna, porque la norma impugnada fue publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 759 del 20 de mayo de 2016, y la acción se presentó el 10 de junio de 2016, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 78, número 2, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC). Cabe señalar que los accionantes solicitaron la suspensión provisional de la norma impugnada, sin embargo, esta petición no fue atendida en su momento.
3. El 14 de diciembre de 2016 se sorteó la causa y su sustanciación le correspondió a la ex jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.
4. El 9 de julio de 2019 se resorteó la causa y su sustanciación fue asignada al ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
5. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional.

6. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 31 de marzo de 2022.

II. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436 (2) de la Constitución de la República y el artículo 75, número 1 letra c, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. La norma considerada inconstitucional y los argumentos

8. El inciso segundo de la Disposición Reformativa Tercera de la norma impugnada dispone¹:

“Los promotores, asesores, consultores y estudios jurídicos, están obligados a informar bajo juramento a la Administración Tributaria de conformidad con las formas y plazos que mediante resolución de carácter general se emita para el efecto, un reporte sobre la creación, uso y propiedad de las sociedades ubicadas en paraísos fiscales o jurisdicciones de menor imposición de beneficiarios efectivos ecuatorianos. Cada incumplimiento de esta norma será sancionado con una multa de hasta 10 fracciones básicas desgravadas de impuesto a la renta, sin perjuicio de las responsabilidades penales a que hubiere lugar.”

A. De los accionantes

Argumentos de inconstitucionalidad por la forma

9. Los accionantes afirman que la norma impugnada inobserva el principio de unidad de materia dispuesto en el artículo 136 de la Constitución.
10. Señalan que no existe conexidad de carácter temático, teleológico y sistémico; que el objetivo de la ley era el establecimiento de un tributo excepcional para un fin específico, tal como lo indica el título de la ley, el terremoto de 16 de abril de 2016. Ello nada tiene que ver con una obligación permanente de los estudios jurídicos de informar bajo juramento sobre creación, uso o propiedad de sociedades de sus clientes en paraísos fiscales.²
11. Agregan que la necesaria conexidad que exige el principio de unidad de materia se vulnera, ya que, en el proceso de formación de la norma se constata que la información requerida a los abogados no aparece en la exposición de motivos, ni en los

¹ La referida disposición reformó la Ley de Régimen Tributario Interno, porque sustituyó el artículo 102 de dicho cuerpo legal.

² Expediente de la Corte Constitucional, fs. 5.

considerandos del proyecto inicial remitido por iniciativa del Ejecutivo, quien tiene el monopolio de la iniciativa para proponer proyectos en materia tributaria.³

12. Señalan que la disposición reformativa tiene por objeto evitar la evasión fiscal, pero impone una obligación “*inconstitucional e ilegal*” de romper el secreto profesional, alegan que esta obligación no serviría para alcanzar el fin que persigue la ley, por lo que se inobserva el principio de unidad de materia.
13. Además, los accionantes manifiestan que es imposible que una ley de carácter ordinario pueda modificar o contradecir el contenido de una ley orgánica. Se refieren a los artículos 179 de Código Orgánico Integral Penal⁴ (COIP) y 151 de la derogada Ley Orgánica de la Función Judicial⁵.

Argumentos de inconstitucionalidad por el fondo

14. Los accionantes afirman que la norma impugnada lesiona derechos consagrados en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos.
15. Sobre el derecho al debido proceso, en la garantía de contar con los medios y métodos adecuados para la defensa y a ser asistido por un defensor de su elección, indicó que se vulneran los artículos: 8 (2)(d)⁶ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 14 (3)(b)⁷ del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, el artículo 76 (7)(g)⁸ de la Constitución de la República. Así como la inobservancia del derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución.
16. En referencia al desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los accionantes indican que los derechos a no autoincriminarse y a declarar en presencia de abogado son ejemplo del “*carácter evolutivo del proceso*”.

³ Ibíd. fs. 5 vta.

⁴ COIP, artículo 179 “*Revelación de secreto o información personal de terceros.- La persona que teniendo conocimiento por razón de su estado u oficio, empleo, profesión o arte, de un secreto cuya divulgación cause daño a otra persona y lo revele, será sancionada con pena privativa de libertad de seis meses a un año. No habrá delito en aquellos casos en que el secreto divulgado verse sobre asuntos de interés público.*”

⁵ LOFJ, artículo 151 “*Es prohibido a los doctores en jurisprudencia y abogados: 1. Revelar el secreto de sus clientes, (sic) sus documentos o instrucciones.*”

⁶ CADH, artículo 8 “*Garantías judiciales. (2) Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: (d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor.*”

⁷ Pacto, artículo 14 “*Todas las personas son iguales antes los tribunales y cortes de justicia. (3) Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: (b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección.*”

⁸ CRE, artículo 76 “*En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas. (7) El derecho de las personas a la defensa que incluirá las siguientes garantías: (g) En procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público; no podrá restringirse el acceso ni la comunicación libre y privada con su defensora o defensor.*”

17. En el ámbito de casos resueltos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, remarcan la importancia de la confidencialidad en las relaciones cliente-abogado, lo que corresponde al derecho a contar con una representación legal oportuna y adecuada; agregan que los clientes deben tener la posibilidad de comunicarse con su abogado con libertad y privacidad durante todas las etapas del proceso. En ese contexto, indican que se han declarado violaciones a derechos cuando el abogado ha sido hostigado o criminalizado por gestiones de defensa a su cliente.
18. Los accionantes mencionan varias sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para resaltar que la comunicación entre abogados y clientes, en observancia del principio del secreto profesional, es un componente importante del derecho a la defensa. Agregan que cualquier restricción al secreto profesional debe ser justificada suficientemente de acuerdo con los estándares y fines de un estado democrático.
19. Acerca del secreto profesional en la legislación ecuatoriana, argumentan que el artículo 76, numeral 7, letra g) de la Constitución garantiza el secreto profesional entre abogado y cliente al disponer que no podrá restringirse el acceso ni la comunicación libre y privada con su defensora o defensor.
20. Se manifiesta que la norma impugnada no observa el requisito de legalidad, ya que dispone que las formas en que los abogados deberán informar a las autoridades constarán en una resolución. Añaden que la restricción a un derecho debe constar en la misma ley en lugar de que las formas, condiciones y situaciones bajo las cuales sería permisible exigir los informes se establezca en una norma de inferior jerarquía.
21. Los accionantes señalan que atendiendo al contexto normativo de la disposición impugnada no se puede extraer el fin que persigue el legislador, ya que la ley se refiere a inyectar recursos para atender a las provincias afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016. Concluyen que la medida no es proporcional ni coherente “[...] *con el fin y objetivo de la Ley de solidaridad.*”
22. Los requirentes manifiestan que si el fin sería evitar la evasión y elusión tributarias, la medida no es necesariamente la más adecuada para ese fin. Añaden que existe una desproporción entre el mencionado fin (beneficio) y la restricción injustificada del derecho a la defensa, en la dimensión de la protección reforzada de la privacidad de las comunicaciones entre profesionales del derecho y clientes. *“Ello implica desnaturalizar el trabajo del abogado, y ponerlo al servicio de otros fines distintos a los intereses de su cliente.”*
23. La medida, según indican los accionantes, también vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, porque impide el ejercicio del derecho a la defensa en el contexto de la comunicación entre abogados y clientes a un grupo de personas, los que tendrían empresas creadas en paraísos fiscales. Tal restricción no se aplica a personas procesadas por otros delitos más graves e incluso por conductas relacionadas a evasión y elusión fiscal.

24. Los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada; o en su defecto, se expida una “*Sentencia Constitucional Aditiva*” en la que se establezca que la obligación de la norma impugnada no se aplica en los casos de procesos judiciales y tampoco cuando implique vulneración a la confidencialidad entre cliente y abogado en el ejercicio del derecho a la defensa.

B. De la Asamblea Nacional

25. Sobre los argumentos de inconstitucionalidad por la forma, la Asamblea manifiesta que se cumplió el procedimiento legislativo. Se respetó la fase de iniciativa y se envió el proyecto a la comisión respectiva para que elabore los informes. Se aprobó el proyecto con el número de votos requeridos y posteriormente fue enviado al Presidente de la República.
26. La entidad accionada concluye que cumplió con todas las reglas establecidas en la Constitución y, por lo tanto, no existió violación al procedimiento.
27. La entidad pública presenta un cuadro con la cronología del trámite legislativo y afirma que este se ajustó a lo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
28. Por otro lado, la Asamblea señala que cumplió con el principio de publicidad dispuesto en el artículo 115 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), dado que la norma tuvo un título, incluyó una exposición de motivos y una descripción de su contenido.
29. Además, agrega que la norma fue cumplida, ya que los informes para primer y segundo debate, así como las modificaciones al proyecto inicial, fueron remitidas para conocimiento de los asambleístas.
30. En cuanto al principio de unidad de materia, la entidad pública alega que todas las normas contenidas en la ley impugnada por la forma “[...] *se refieren exclusivamente al ámbito tributaria (sic) de forma tal que, entre todas ellas existe una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico y sistemático.*” Añade que el legislador “[...] *adecúo (sic) normas análogas fundado en una necesidad social de reconstrucción de las zonas afectadas [...] por tanto la norma impugnada guarda perfil sistémico y teleológico, puesto que la norma impugnada guarda implícita la responsabilidad que tenemos los ecuatorianos de cooperar con el Estado y la comunidad en la seguridad social y el pago de los tributos establecidos por la ley.*”
31. Adicionalmente, expone que la norma:

[...] se creó con el objeto de recaudar contribuciones solidarias con el propósito de reconstruir las zonas afectadas por el terremoto y propender a la reactivación productiva y económico (sic) de la Costa ecuatoriana; y, la norma impugnada al buscar transparentar la información que contribuya a identificar la propiedad y las y operaciones (sic) de los

residentes en el Ecuador con terceros ubicados en paraísos fiscales, de tal manera que sí contribuye con el propósito de la ley, [...] se generarían recursos económicos para aprovecharlos en la reactivación productiva que comprendería implementación de planes, programas, acciones, incentivos para enfrentar las consecuencias de la tragedia en las zonas afectadas.”

32. Respecto a la alegada inconstitucionalidad de la norma por el fondo, el Legislativo manifiesta que conforme una interpretación sistémica y teleológica, la norma tiende a transparentar las prácticas financieras, con el fin de evitar la evasión fiscal y propender que los capitales se queden en el país, generando a los gobiernos más recursos para poder solventar las necesidades de la colectividad.
33. La entidad accionada alega que la norma impugnada no vulnera la seguridad jurídica, ya que contribuye con la política económica al evitar las prácticas de planificación fiscal agresiva y proporcionar recursos para que el Estado pueda reconstruir las zonas afectadas por el terremoto. Agrega que la norma contribuye a la estabilidad económica y al desarrollo de los ecuatorianos.
34. Sobre la vulneración del derecho al debido proceso en referencia al derecho a la defensa, expone:

“[C]omo está redactada la norma e interpretada en su contexto a la luz de la razón y del sentido común, no hay argumentos específicos, pertinentes, evidentes y claros que hagan siquiera sospechar que se negase a las personas el derecho a la defensa o que se les prive de la presencia de un abogado o defensor público.”

“En el supuesto que una persona quisiera realizar esta práctica financiera, el asesor legal o su abogado tiene la obligación legal y constitucional de advertir las consecuencias, puesto que el artículo 83 e (sic) la Constitución de la República señala que: son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente, cooperar con el Estado y la comunidad en la seguridad social, y pagar los tributos establecidos por la ley.” (énfasis en el texto)

35. Finalmente, la Asamblea Nacional solicita que en sentencia se deseche la demanda, se la declare improcedente y se ordene su archivo.

C. De la Procuraduría General del Estado

36. La Procuraduría General del Estado (PGE) expone que, por la forma, la norma impugnada fue tratada en el tiempo previsto para el efecto y que se cumplió con el artículo 140 de la Constitución.
37. Sobre la unidad de materia, la PGE señala que las disposiciones de la norma se encuentran dentro de su núcleo temático, que se refiere a una sola materia, en este caso de carácter tributario y tiene correspondencia con su título.

38. Respecto a la inconstitucionalidad por el fondo, la PGE manifiesta que los accionantes solo han señalado de manera general que la norma es inconstitucional, su demanda carece de razones claras, específicas, pertinentes y suficientes; por lo tanto, se encuentra intacto el principio de presunción de constitucionalidad de la norma.
39. El ente público afirma que no se trata de una norma que contravenga disposiciones constitucionales, sino que corresponde a políticas del Estado para combatir la corrupción, el terrorismo y el lavado de activos, destinadas a conseguir los fines de las políticas fiscales.
40. La PGE señala que la norma constitucional recoge al secreto profesional como un derecho, sin embargo, este no es absoluto. Las restricciones que se determinan a ciertos derechos deben ser idóneas para contribuir a la obtención de cierto fin legítimo.
41. En cuanto a la obligación de informar sobre sociedades en paraísos fiscales, el ente público argumenta que aquello implica coadyuvar en los propósitos de la lucha antiterrorista, lavado de activos y corrupción a fin de garantizar el ejercicio ético de la profesión. Agrega que es una restricción aceptable, por lo que, la medida es idónea y eficaz al fin perseguido. Finalmente, solicita que el Pleno de la Corte Constitucional rechace la presente acción pública de inconstitucionalidad.

D. *Amicus curiae* del Servicio de Rentas Internas

42. El Servicio de Rentas Internas (SRI) comparece al proceso en calidad de *amicus curiae* y alega que la norma impugnada fue pensada por el legislador dentro del marco de la regulación tributaria para recaudar tributos que se inyecten a la economía del país. Añade que en la norma se agregaron aspectos de carácter tributario no recaudatorio, como la regulación de espacios de prevención y control, específicamente el aspecto regulado en el artículo impugnado que coadyuva a promover la responsabilidad de los promotores, asesores, consultores y estudios jurídicos.
43. La entidad pública señala que con la emisión del cuerpo normativo también se establecieron presupuestos regulatorios para fortalecer la recaudación tributaria. Por otro lado, si bien se determinaron tributos de carácter extraordinario, esos recursos no fueron los únicos que el Estado situó para responder a la demanda de ingresos por el hecho imprevisto. Por tal razón, también se plantearon normas regulatorias preventivas que ayuden a mitigar la evasión y elusión tributaria con fines fiscales. Finaliza que con ello se cumple el presupuesto de unidad de materia.
44. El SRI manifiesta que uno de los argumentos de los accionantes presenta inconsistencias aludiendo al carácter ordinario de la norma y alegando un conflicto jerárquico normativo con otros códigos. Agrega que la norma por su denominación y contenido es de carácter orgánico.
45. Respecto a la inconstitucionalidad por el fondo, el compareciente señala que la obligación de reportar sobre la creación, uso y propiedad de sociedades ubicadas en

paraísos fiscales no vulnera los derechos enunciados en la demanda, ya que se hace alusión al derecho al debido proceso en la garantía de ser asistido por un abogado y no autoincriminarse, todo esto en juicio, derechos no aludidos en la norma que se pretende inconstitucional.

46. El SRI añade que la Convención Americana sobre Derechos Humanos se refiere a las restricciones que puede tener el ejercicio de los derechos, que son permitidas si son aplicadas conforme a leyes que se dicten por razones de interés general.
47. La entidad cita doctrina respecto al secreto profesional y enfatiza que el abogado no estaría protegido por el secreto profesional cuando está actuando como asesor en cuestiones tributarias y de devolución de impuestos, en tanto lo que se pretende con este servicio es dar pleno conocimiento al órgano competente. Finalmente, el SRI manifiesta que la supuesta inconstitucionalidad por el fondo no tiene cabida y por tanto debe rechazarse la demanda propuesta.

IV. Consideraciones Previas

48. Previo a analizar las alegaciones y argumentos de los accionantes y determinar los problemas jurídicos a resolver en el presente caso, corresponde anotar que los casos Nos. 43-16-IN y 5-17-IN⁹ fueron acumulados. De este modo, el caso 43-16-IN y acumulado ya fue resuelto mediante sentencia aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional el 27 de enero de 2022.
49. En la referida sentencia no se analizó la inconstitucionalidad por razones de forma, ni de fondo del segundo inciso de la Disposición Reformatoria Tercera de la norma impugnada. Por tal razón no existe cosa juzgada material que deba considerarse y se procede con el análisis de los argumentos vertidos en la causa No. 44-16-IN.

V. Planteamiento de problemas jurídicos.

50. El artículo 79, numeral 5 literal b de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que las acciones públicas de inconstitucionalidad son aquel tipo de acciones en las cuales los legitimados activos están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa, esto, en tanto que dispone que las demandas de inconstitucionalidad contengan “*Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa.*”¹⁰
51. Sobre los cargos esgrimidos respecto a la inconstitucionalidad por la forma, esta Corte observa que se centran en la inobservancia del requisito de unidad de materia, por lo

⁹ Cabe señalar que en el caso No. 43-16-IN se impugnaron los artículos 1, 2 numeral 1 y 3; mientras en el caso No. 5-7-IN los accionantes se refirieron específicamente a los artículos 3, 4 y 6 de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 47-15-IN/21, párr. 28.

tanto, los cargos serán analizados de conformidad al artículo 136 de la Constitución y 116 de la LOGJCC.

- 52.** Los accionantes también señalan que existiría una inconstitucionalidad por la forma, bajo el entendido de que la presente norma es ordinaria, alegan que resulta imposible que una ley de este tipo pueda modificar o contradecir el contenido de una ley orgánica. Según los accionantes se contravendrían los artículos 179 del COIP y 151 de la Ley Orgánica de la Función Judicial (normas orgánicas). Sin embargo, a la Corte no le corresponde resolver antinomias entre normas infraconstitucionales en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad. Adicionalmente, los accionantes no exponen argumento alguno respecto a que la ley, que contiene la disposición impugnada, debió ser calificada como ordinaria al no regular aspectos reservados para una ley orgánica.
- 53.** Además, se alega una posible inobservancia del principio de reserva de ley, los accionantes señalan que, únicamente, mediante este tipo de norma se puede limitar o restringir derechos. Sin embargo, se descarta este análisis por cuanto la norma impugnada, y la alegada restricción a derechos, se encuentra establecida en una ley.
- 54.** Finalmente, los accionantes señalan que la obligación permanente de los promotores, asesores, consultores y estudios jurídicos de informar bajo juramento sobre la creación, uso o propiedad de sociedades de sus clientes en paraísos fiscales, no se encontraba prevista en el proyecto de ley remitido por el Ejecutivo a la Asamblea, y que, al ser un asunto en materia tributaria, privativo del Presidente de la República, no podía ser agregado posteriormente por la legislatura.
- 55.** Este Organismo iniciará con el control de constitucionalidad por la forma de la disposición demandada; y, como lo ha hecho en ocasiones anteriores¹¹, de superarse el referido análisis continuará con el control constitucional por el fondo.
- 56.** Respecto a los argumentos de inconstitucionalidad por el fondo, los accionantes exponen que se inobserva el derecho al debido proceso, en la garantía de contar con los medios adecuados para su defensa y a ser asistido por un defensor de su elección. Los accionantes invocan normativa de instrumentos internacionales de derechos humanos, por lo que, de superar el análisis de forma, el correspondiente examen se efectuará a la luz del artículo 76, numeral 7, literal g) de la Constitución, el artículo 8 numeral 2, literal d) de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y el artículo 14 numeral 3, literal b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 57.** Los accionantes alegan que la norma impugnada no guarda conformidad con el derecho a la igualdad y no discriminación, porque impide el derecho a la defensa a quienes tienen sociedades creadas en paraísos fiscales y que esta restricción no se aplica a personas procesadas por otros delitos más graves e incluso por conductas relacionadas a evasión y elusión fiscal. Por lo que, se analizará si la norma es compatible con el artículo 66 numeral 4 de la Constitución.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia No. 58-11-IN/22 y acumulados, párr. 90

58. Por otro lado, los accionantes mencionan que la norma impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica; sin embargo, no exponen argumento alguno por el cual se considere una incompatibilidad con la Norma Fundamental. Por lo indicado, pese a realizar un esfuerzo razonable, esta Corte no puede analizar la supuesta vulneración a la seguridad jurídica.
59. Finalmente, los accionantes manifestaron que la obligación contenida en la norma impugnada es opuesta a las garantías de presunción de inocencia y de prohibición de autoincriminación. Este argumento será analizado, si se supera el control de forma, respecto a una posible contradicción con las normas referidas en el párrafo 59 supra.
60. En virtud de lo señalado se realizará, en primer lugar, el control de constitucionalidad por la forma, con los siguientes problemas jurídicos:
- A. **¿Vulnera, la norma impugnada, por la forma el artículo 135 de la Constitución sobre materias exclusivas para presentar proyectos de ley por parte del Presidente?**
- B. **¿La norma impugnada inobserva el principio de unidad normativa contemplado en el artículo 136 de la Constitución?**

VI. Resolución de los problemas jurídicos

- A. **¿Vulnera, la norma impugnada, por la forma el artículo 135 de la Constitución sobre materias exclusivas para presentar proyectos de ley por parte del Presidente?**
61. El artículo 135 de la Constitución establece que “*Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país*”.
62. Los accionantes alegan que la obligación permanente de los promotores, asesores, consultores y estudios jurídicos de informar bajo juramento sobre la creación, uso o propiedad de sociedades de sus clientes en paraísos fiscales, no se encontraba prevista en el proyecto de ley remitido por el Ejecutivo a la Asamblea, y que al ser un asunto en materia tributaria, privativo del Presidente de la República, no podía ser agregado posteriormente por la legislatura.
63. Al respecto, cabe indicar que la norma impugnada no corresponde a la facultad exclusiva del Presidente para presentar proyectos de ley, ya que no se refiere a la creación, modificación o supresión de impuestos, menos aún al aumento del gasto público o la modificación de la división político administrativa del país.

64. Además, en el trámite legislativo, la Asamblea Nacional tiene la posibilidad de que en el debate parlamentario se puedan modificar, suprimir y agregar textos a los proyectos de ley, sin perjuicio del cumplimiento de las normas y principios constitucionales.
65. Por lo tanto, la norma impugnada no vulnera por la forma el artículo 135 de la Constitución.

B. ¿La norma impugnada inobserva el principio de unidad normativa contemplado en el artículo 136 de la Constitución?

66. Los accionantes alegan la inconstitucionalidad por la forma de la norma impugnada, porque el segundo inciso de la Disposición Reformativa Tercera de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto de 16 de Abril de 2016, establece una obligación permanente de los promotores, asesores, consultores y estudios jurídicos de informar bajo juramento sobre la creación, uso o propiedad de sociedades de sus clientes en paraísos fiscales. Ello no tendría conexidad temática, teleológica y sistémica con el objetivo de la ley que era el establecimiento de un tributo excepcional para un fin específico.
67. Se cuestionan si inobservar el secreto profesional sirve al fin que prescribe la norma en general.
68. La Corte ha señalado que no basta que, en el control formal, se haya inobservado una regla de trámite para declarar la inconstitucionalidad:

“[L]a violación de una regla de trámite legislativo no es necesaria ni suficiente para que la Corte declare dicho vicio: no es necesaria porque, aunque no hubiera violación de una regla tal, bastaría con la afectación a un principio o fin de carácter constitucional para que el procedimiento sea inconstitucional; y no es suficiente porque, incluso si hubiera una violación de una regla de trámite, sería preciso que también se afecte el principio o fin al que sirve dicha regla para que el procedimiento sea inconstitucional. De manera que lo suficiente y necesario para que una acusación de inconstitucionalidad por la forma proceda es el socavamiento de un principio o fin constitucional relativo al procedimiento de formación de la ley.”¹²

69. Ante la inobservancia de una regla de trámite, la Corte debe verificar si el vicio incurre en la afectación de un principio o fin de carácter constitucional, referente al procedimiento de formación de la ley para declarar la correspondiente inconstitucionalidad por la forma.
70. De manera particular, el artículo 136 de la Constitución¹³ establece, entre otros requisitos, que los proyectos de ley deben referirse a una sola materia. Al respecto, la

¹² Corte Constitucional, sentencia No. 32-21-IN/21 (acumulado), párr. 27.

¹³ Constitución, artículo 136 “Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos,

Corte Constitucional ha señalado que la unidad de materia se vulnera “cuando el precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley de la que se hace parte”¹⁴.

71. El principio de unidad de materia tiene como finalidad la racionalización de la actividad legislativa, no solo en relación con el diseño de cuerpos normativos dotados de coherencia, sino también con la democracia deliberativa y la organización de un adecuado debate público centrado en una materia más o menos delimitada sin dispersiones inadecuadas.¹⁵
72. Este Organismo ha razonado que, al someter la norma al examen de unidad de materia, deben considerarse otros principios dispuestos en la Constitución y que las restricciones a estos principios deben ser proporcionales con respecto a la satisfacción de tal unidad de materia:

*De ahí que, el juicio de constitucionalidad por la presunta contravención del principio de unidad de materia ha sido considerado por esta Corte en sus sentencias como un control de ‘intensidad intermedia’ a fin de no aplicar criterios demasiado laxos en perjuicio de la racionalización de las prácticas legislativas, ni tampoco excesivamente rígidos que descarten conexidades razonables dentro de los límites del ejercicio de la actividad legislativa.*¹⁶

73. La Corte ha afirmado que deben considerarse ciertos límites al principio de unidad de materia.

*A la hora de juzgar si, en un caso concreto, el principio de unidad de materia ha sido lesionado por la falta de conexidad entre todas las disposiciones de la ley, no debe tenerse en cuenta exclusivamente dicho principio, sino que es preciso atender también a otros principios constitucionales que lo delimitan y que podrían afectarse si se declarase la inconstitucionalidad de la ley por la falta de unidad de materia. Por ejemplo, se podría restringir la potestad de la Asamblea Nacional para tramitar proyectos de ley. Para que las restricciones a esos otros principios estén justificadas es preciso que haya proporcionalidad entre tales restricciones y la satisfacción del principio de unidad de materia; esto, con arreglo a los artículos 2.2, 3.2, 3 y 8 de la LOGJCC. El grado de conexidad material exigible en un caso concreto dependerá, entonces, del examen de proporcionalidad entre la unidad de materia y otros principios constitucionales.*¹⁷

74. Para examinar si existe unidad de materia entre los preceptos de la norma, el artículo 116 de la LOGJCC determina que debe existir una conexión de carácter temático, teleológico o sistemático. Sobre estos elementos la Corte ha indicado que “la conexidad temática debe establecerse a partir de las conexidades teleológica o sistemática. Según

el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará”.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 75-15-IN/21 y acumulado, párr. 98.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 32-21-IN/21 (acumulado), párr. 31.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 58-11-IN/22 (acumulados), párr. 67.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 32-21-IN/21 (acumulado), párr. 31.

la primera, las disposiciones de una ley guardan conexidad mutua si están orientadas a la consecución de uno o varios fines. Según la segunda, las disposiciones de una ley guardan conexidad sistemática si su contenido da lugar a un conjunto coherente de reglas, principios y valores jurídicos”¹⁸.

75. De la revisión del trámite legislativo de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto de 16 de Abril de 2016, se observa que fue calificada como urgente en materia económica, conforme el artículo 140 de la Constitución¹⁹.
76. Cuando se trata de una norma surgida de un procedimiento urgente en materia económica, porque la Corte ha establecido que “[...] *si bien la unidad de materia busca privilegiar una discusión pública racional y sin dispersiones inadecuadas, el tiempo que el proyecto ha sido discutido y el grado de participación en este, constituyen aspectos relevantes a tomar en cuenta al momento de valorar un proyecto de ley caracterizado por su amplitud temática.*”²⁰
77. El artículo 140 de la Constitución establece que la Asamblea tendrá un plazo máximo de 30 días para aprobar, modificar o negar proyectos calificados de urgentes en materia económica, limitando así el tiempo de deliberación y participación en el proceso de formación de la norma, a diferencia de las leyes aprobadas de manera ordinaria. Por ello, la Corte ha afirmado:

[L]as fuertes limitaciones temporales para la tramitación de los proyectos de urgencia económica denotan que en estos existen notorias menores posibilidades de discusión y participación por parte de legisladores y la ciudadanía, pese a la complejidad de los asuntos que abarcan. Esto precisamente justifica un control más exigente del principio de unidad normativa por parte de la Corte Constitucional a fin de salvaguardar que no hayan existido dispersiones normativas inadecuadas que hayan imposibilitado arribar a consensos políticos dentro del plazo constitucional y emitir una respuesta legislativa al proyecto recibido.²¹

78. Es por ello que, a fin de salvaguardar el principio democrático corresponde, en el presente caso, efectuar un control riguroso sobre la sujeción al principio de unidad de materia, para verificar si la norma impugnada cumple con los parámetros establecidos

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 32-21-IN/21 (acumulado), párr. 38.

¹⁹ Constitución, artículo 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.*”

²⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 32-21-IN/21 (acumulado), párr. 46.1.

²¹ Corte Constitucional, sentencia No. 58-11-IN/22, párr. 72.

por el artículo 116 de la LOGJCC, teniendo en cuenta las particularidades de la norma bajo análisis. El artículo 116 de la LOGJCC establece:

1. Todas las disposiciones de una ley se refieran a una sola materia, por lo que debe existir entre todas ellas una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático;

2. La totalidad del contenido del proyecto corresponda con su título;

3. Para determinar la conexidad entre las disposiciones legales, la Corte Constitucional deberá tener en cuenta la exposición de motivos y las variaciones entre los textos originales y los definitivos, entre otros.

79. Para que se cumpla el principio de unidad de materia, el artículo antes citado se refiere a una conexidad temática, teleológica y sistémica; además, resulta relevante la verificación de la correspondencia entre el título del proyecto y su contenido, la exposición de motivos y las modificaciones durante su tramitación legislativa.

i. Sobre la temática de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad

80. En la norma bajo análisis, se observa un título sumamente específico respecto a lo que se regula. La norma se creó por el terremoto ocurrido el 16 de abril de 2016 y su finalidad fue la “reconstrucción y reactivación” de las zonas afectadas.

81. El objeto de la norma se describe en el artículo 1 que dispone: “*la recaudación de contribuciones solidarias con el propósito de permitir la planificación, construcción y reconstrucción de la infraestructura pública y privada, así como la reactivación productiva que comprenderá, entre otros objetivos, la implementación de planes, programas, acciones, incentivos y políticas públicas para enfrentar las consecuencias del terremoto ocurrido el 16 de abril de 2016, en todas las zonas gravemente afectadas*”.

82. En el artículo 2 se enlistan las contribuciones solidarias para “*cumplir con el objetivo de esta ley*”. Una de estas contribuciones recae sobre bienes inmuebles y derechos representativos de capital existentes en el Ecuador de propiedad de sociedades residentes en paraísos fiscales u otras jurisdicciones del exterior.

83. El cuerpo normativo está compuesto por tres capítulos: en el primero se regulan las contribuciones solidarias, en el segundo se establecen los incentivos para las zonas afectadas, y en el tercero se implementa un régimen laboral y de servicio público excepcionales. Según se constata, el tema dominante o el eje temático es la reactivación y reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto por medio de contribuciones solidarias e incentivos y regímenes excepcionales establecidos por el Estado.

84. Fijado el tema dominante o eje temático de la norma en los capítulos referidos, se observa que los accionantes impugnan el segundo inciso de su Disposición Reformatoria Tercera, porque esta regulación no tiene conexidad con el resto de la norma.

85. La disposición señalada establece:

Los promotores, asesores, consultores y estudios jurídicos, están obligados a informar bajo juramento a la Administración Tributaria de conformidad con las formas y plazos que mediante resolución de carácter general se emita para el efecto, un reporte sobre la creación, uso y propiedad de sociedades ubicadas en paraísos fiscales o jurisdicciones de menor imposición de beneficiarios efectivos ecuatorianos. Cada incumplimiento de esta norma será sancionado con una multa de hasta 10 fracciones básicas desgravadas de impuesto a la renta, sin perjuicio de las responsabilidades penales a que hubiera lugar.

86. Como se indicó en líneas anteriores, al tener esta norma la particularidad de urgente en materia económica y afectarse por ello, de manera principal, al tiempo del debate, participación y desarrollo de la norma mediante el cual puedan tratarse a profundidad los preceptos del proyecto, corresponde realizar un análisis de unidad normativa con mayor rigurosidad.

87. Bajo el análisis riguroso que corresponde a este caso, se observa:

87.1. El propósito de la disposición reformativa no coincide con el fin de la reconstrucción y reactivación de las zonas afectadas por el terremoto.

87.2. La disposición no se limita al marco de la contribución solidaria, establecida de manera específica para superar el terremoto y por una sola ocasión, sino que regula una obligación de carácter permanente.

88. Por otro lado, en los considerandos de la norma bajo análisis, no se desarrolla una justificación para imponer un deber formal permanente (reporte de bienes en paraísos fiscales) cuando las contribuciones solidarias creadas eran por una sola ocasión y excepcionales. De lo descrito, se concluye que los considerandos no arrojan luz que permita identificar una conexión temática con la disposición reformativa impugnada.

89. La inclusión del segundo inciso de la Disposición Reformativa Tercera, implica una dispersión normativa inadecuada, frente a un asunto importante que involucra el secreto profesional y, según el caso, la confidencialidad entre cliente y abogado. Una regulación en tal ámbito exige una deliberación profunda que incluya la participación ciudadana, dentro de la cual, se considere a los gremios profesionales y demás grupos sociales que podrían ser afectados con su adopción. Lo dicho no ocurrió en el proceso de formación de esta norma, calificada de urgente en materia económica.

90. De tal modo, esta Corte no encuentra que exista una vinculación clara, específica, estrecha, necesaria y evidente entre la temática del cuerpo normativo - reconstrucción y reactivación de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016- y la obligación de informar dispuesta para los promotores, asesores, consultores y estudios jurídicos sobre la creación, uso y propiedad de sociedades ubicadas en paraísos fiscales o jurisdicciones de menor imposición de beneficiarios efectivos ecuatorianos. La disposición no sólo se refiere a la recaudación de la contribución solidaria sino a las relaciones entre abogado-cliente y al secreto profesional.

ii. Sobre la conexidad teleológica en la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad.

91. La conexidad teleológica reconocida en el artículo 116 de la LOGJCC implica que entre la ley analizada y cada una de sus disposiciones debe existir una identidad de objetivos y finalidades.
92. En la presente ley y en su exposición de motivos se identifica una clara y específica finalidad, que es la reconstrucción y reactivación de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016. Para ello se estableció una contribución solidaria, entre ellas, sobre bienes inmuebles y derechos representativos de capital existentes en el Ecuador de propiedad de sociedades residentes en paraísos fiscales u otras jurisdicciones del exterior.
93. Determinar el fin de la ley en análisis no es una tarea que implique dificultad, debido sobre todo a la especificidad de su título, la gran mayoría de sus disposiciones y su exposición de motivos. Pese a ello, en el segundo inciso de la Disposición Reformatoria Tercera, se reforma el artículo 102 de la Ley de Régimen Tributario Interno, sin guardar ninguna relación con el fin y el objetivo de la ley.
94. El fin dominante de la norma –reconstrucción y reactivación de zonas afectadas por el terremoto- no se alinea con lo dispuesto en el inciso segundo de la disposición reformatoria por dos razones. Primero, el fin dominante responde a un hecho puntual, el terremoto de 16 de abril de 2016, mientras la reforma a la Ley de Régimen Tributario Interno se aleja del hecho particular que es el desastre natural y se establece como una obligación permanente general y amplia.
95. Segundo, uno de los capítulos de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad regula las contribuciones solidarias, que como se expone en uno de los considerandos “[...] *es necesario recaudar de forma inmediata nuevos recursos económicos que permitan afrontar los desastres naturales acaecidos en el mes de abril de 2016* [...]”.
96. El fin de obligar a promotores, asesores, consultores y estudios jurídicos a rendir información bajo establecimiento de sanciones, es manifiestamente distinto al fin dominante, no es posible establecer entre ellos una relación clara, específica, estrecha, necesaria y evidente. Esta obligación no permite de ninguna manera recaudar inmediatamente ningún recurso económico para el desastre natural. Se refiere a regular, entre otros, a aspectos como la relación entre clientes y abogados.
97. Por lo tanto, puesto que la norma impugnada carece de conexidad temática y teleológica con la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad y, en consecuencia, carece de unidad de materia, corresponde declarar la inconstitucionalidad por la forma según el artículo 136 de la Constitución.

98. Una vez determinada la inconstitucionalidad por la forma, por inobservancia del principio de unidad de materia del segundo inciso de la Disposición Reformatoria Tercera de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad, corresponde tomar en cuenta el principio de instrumentalidad de las formas.
99. De conformidad con el artículo 76 número 7 de la LOGJCC, así como lo desarrollado en los párrafos 65 y 66 *supra*, la inobservancia de reglas formales en la producción normativa *“únicamente acarrea la declaratoria de inconstitucionalidad cuando implica la transgresión de los principios o fines sustanciales para los cuales fue instituida la respectiva regla”*. Por lo que *“[...] este principio pretende limitar que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad formal únicamente si se han vulnerado los principios o fines sustanciales que constitucionalmente justifican la forma.”*²²
100. En el presente caso, la trasgresión al principio de unidad de materia inobserva el fin sustancial de racionalizar las prácticas legislativas para organizar un debate público centrado sin dispersiones normativas inadecuadas, más aún al tratarse de una ley de urgencia económica. Ya que se introdujo en el proyecto de ley original una disposición transitoria totalmente ajena al objetivo y fin de la norma sin justificación alguna. Lo cual, evidencia la inobservancia del artículo 136 de la Constitución.

iii. Sobre la conexidad sistemática en la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad.

101. Por las razones expuestas, en los acápite i y ii, la Corte verifica que la norma impugnada tampoco guarda coherencia, ni vínculos de sistematicidad con las distintas disposiciones de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad.
102. En conclusión, esta Corte Constitucional considera que el segundo inciso de la Disposición Reformatoria Tercera de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad, al incumplir el requisito de unidad de materia ante la falta de vinculación temática, teleológica y sistemática, es inconstitucional y esta no podía ser tramitada como parte de la ley antes referida.
103. Al verificarse que la disposición es inconstitucional por la forma, no corresponde que este Organismo continúe analizando la constitucionalidad por el fondo.

VII. Decisión

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

1. Declarar la inconstitucionalidad por la forma del segundo inciso de la Disposición Reformatoria Tercera de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las

²² Corte Constitucional, sentencia No. 58-11-IN/22 y acumulados, párr. 88.

Zonas Afectadas por el Terremoto de 16 de abril de 2016.

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión ordinaria de miércoles 13 de julio de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones; el Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 18 de mayo de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL