

**COMISION ESPECIALIZADA PERMANENTE DE DESARROLLO
ECONÓMICO, PRODUCTIVO Y DE LA MICROEMPRESA**

INFORME PARA SEGUNDO DEBATE

**“PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE RÉGIMEN
TRIBUTARIO INTERNO PARA INCENTIVAR LA CONSTRUCCIÓN DE
VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL Y REDUCIR EL DEFICIT HABITACIONAL”
calificado como urgente en materia económica**

MIEMBROS DE LA COMISIÓN

As. Valentina Centeno Arteaga – Presidenta

As. Diego Franco Hanze - Vicepresidente

Alejandro Lara Pérez

Álex Morán Galarza

Mishel Mancheno Dávila

David Arias Montalvo

Diego Salas Barriga

Sergio Peña Veloz

Mabel Méndez Rojas

Steven Ordóñez Bravo

Quito, D.M, 21 de marzo de 2026



1. OBJETO

El presente documento tiene por objeto poner en conocimiento y para el debate del Pleno de la Asamblea Nacional el Informe para Segundo Debate del **“PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO PARA INCENTIVAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL Y REDUCIR EL DEFICIT HABITACIONAL”** calificado como urgente en materia económica, de iniciativa del señor Daniel Noboa Azín, Presidente de la República del Ecuador.

Proyecto de Ley calificado por el Consejo de Administración Legislativa y remitido para su tratamiento a la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa.

2. ANTECEDENTES

2.1. El Pleno de la Asamblea Nacional en la Sesión No. 079-AN-2025-2029 de 18 de marzo de 2026, conoció y debatió el Informe para Primer Debate del **“PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO PARA INCENTIVAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL Y REDUCIR EL DEFICIT HABITACIONAL”**, calificado como urgente en materia económica.

2.2. Durante la etapa de socialización previo a la elaboración y aprobación del presente Informe para Segundo Debate, se invitaron y fueron recibidos en esta mesa legislativa los ciudadanos, gremios, organizaciones y actores públicos y privados, que se detallan a continuación:

NO.	SESIÓN	FECHA	PERSONA	CARGO/INSTITUCIÓN
1.	134	19 de marzo de 2026	Magister Cecilia Valdivia,	Coordinadora General Técnica de Producción Estadística del INEC, delegada de la Ingeniera Eva María Mera Intriago,

ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

				Directora Ejecutiva del INEC
2	134	19 de marzo de 2026	Magister Mariana Quispillo	Subsecretaria General de Gestión de Riesgos delegada de la Magister Crolina Alejandra Lozano Haro, Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos
3	134	19 de marzo de 2026	Señora Paulina Viteri Mosquera	Vocera de APIVE, delegada del Señor Jaime Rumbea, Representante de la Asociación de Promotores Inmobiliarios de Vivienda del Ecuador – APIVE-
4	134	19 de marzo de 2026	Ingeniero Joan Proaño	Vicepresidente de Constructores Positivos

2.3. Se han presentado observaciones y aportes por escrito hasta la aprobación del presente Informe para Segundo Debate, de parte de asambleístas, ciudadanos, gremios, organizaciones y actores públicos o privados, conforme se detalla a continuación

Fecha	Remitente	Documento	Medio
12/03/2026	As. Diego Enrique Salas Barriga	Memorando Nro. AN-SBDE-2026-0029-M	DTS
12/03/2026	Corporación de Manejo Forestal Sustentable	Oficio Nro. CMFS-2026-005	ZIMBRA
13/03/2026	As. Lenin Alejandro Lara Pérez	Memorando Nro. AN-LPLA-2026-0085-M	DTS
14/03/2026	Ministerio de Infraestructura y Transporte	S/N	ZIMBRA



17/03/2026	As. Dina Maribel Farinango Quilumbaquin	Memorando Nro. AN-FQDM-2026-0023-M	DTS
18/03/2026	As. María Cristina Acuña Vaca	Memorando Nro. AN-AVMC-2026-0047-M	DTS
18/03/2026	As. Edmundo Jorge Cerda Tapuy	Memorando Nro. AN-CTEJ-2026-0035-M	DTS
20/03/2026	As. Sergio Jesús Peña Veloz	Memorando Nro. AN-PVSJ-2026-0034-M	DTS
20/03/2026	As. Segundo Manuel Choro Duchi	Memorando Nro. AN-CDSM-2026-0020-M	DTS
20/03/2026	As. Rosa Cecilia Baltazar Yucailla	Memorando Nro. AN-BYRC-2026-0037-M	DTS
20/03/2026	As. Alex Morán Galarza	Memorando Nro. AN-MGAS-2026-0038-M	DTS

2.4.- Para el tratamiento, debate y aprobación del presente Informe para Segundo Debate se han realizado las siguientes sesiones de trabajo por parte de esta Comisión Legislativa:

No.	Sesión	Fecha
1	134-2025-2027	19 de marzo 2026

3. BASE LEGAL PARA EL TRATAMIENTO DEL PROYECTO DE LEY

Para el tratamiento del “**PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO PARA INCENTIVAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL Y REDUCIR EL DEFICIT HABITACIONAL**”, calificada como urgente en materia económica, se han considerado los siguientes aspectos de carácter constitucional, legal y reglamentario:

Constitución de la República

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

(...)

6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.

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

(...)

Art. 134.- La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde:

(...)

2. A la Presidenta o Presidente de la República.

(...)

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. 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, 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.

Art. 140.- La Presidenta o Presidente de la República 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.

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.

Ley Orgánica de la Función Legislativa

Art. 9.- Funciones y Atribuciones.- La Asamblea Nacional cumplirá las atribuciones previstas en la Constitución de la República, la Ley y las siguientes:



(...)

6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio;

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

(...)

Art. 53.- Clases de leyes.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias.

Serán leyes orgánicas:

1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución de la República;

2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales;

3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; y,

4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral.

La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán el voto favorable de la mayoría absoluta de las y los miembros de la Asamblea Nacional.

Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica. Las leyes ordinarias se aprobarán con el voto favorable de la mayoría absoluta de las y los miembros de la Asamblea Nacional.

Art. 54.- De la iniciativa.- La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde:

(...)

2. A la Presidenta o Presidente de la República;

(...)

Art. 55.- Presentación del proyecto.- Los proyectos de ley serán presentados a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, quien ordenará a la Secretaría General de la Asamblea Nacional: distribuya el proyecto a todas y todos los y las asambleístas; difunda públicamente su contenido en el portal

web oficial de la Asamblea Nacional; envíe a la Unidad de Técnica Legislativa para la elaboración del informe no vinculante; y, remita dicho informe al Consejo de Administración Legislativa.

Toda iniciativa legislativa contará con una ficha de verificación en la que la o el proponente justificará la alineación de la normativa propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Reglamento respectivo establecerá el formato de la ficha de verificación, así como su proceso de presentación.

La Unidad de Técnica Legislativa, después de haber recibido la comunicación de Secretaría General, elaborará el informe técnico-jurídico no vinculante por proyecto de ley, en el término máximo de cinco días.

Art. 56.- Calificación de los proyectos de ley.- El Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de sesenta días, desde su presentación, calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional siempre que cumplan, con los siguientes requisitos:

1. Que todas las disposiciones del proyecto se refieran a una sola materia, sin perjuicio de los cuerpos legales a los que afecte;
2. Que contenga suficiente exposición de motivos, considerandos y articulado;
3. Que contenga el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían; y,
4. Que cumpla con los requisitos que la Constitución de la República y esta Ley establecen sobre la iniciativa legislativa.

La exposición de motivos explicitará la necesidad y pertinencia de la Ley evidenciando su constitucionalidad y la no afectación a los derechos y garantías constitucionales, en particular, de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria.

La exposición de motivos tendrá enfoque de género cuando corresponda; especificará los mecanismos para la obtención de los recursos económicos en el



caso de que la iniciativa legislativa requiera; y, enunciará los principales indicadores, medios de verificación y responsables del cumplimiento de la ley.

El Consejo de Administración Legislativa constatará que el lenguaje utilizado en el Proyecto no sea discriminatorio en ningún sentido y que cuente con la ficha de alineación al Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Los proyectos de ley calificados por la Presidenta o el Presidente de la República como urgentes en materia económica se referirán a aspectos sustantivos de la política económica, cuyo trámite expedito es necesario para garantizar el equilibrio de las finanzas públicas o para enfrentar una situación económica adversa. El Consejo de Administración Legislativa no calificará proyectos de ley que reformen diversas leyes que no se refieran a una sola materia.

Si el proyecto de ley no cumple con los requisitos, contiene vicios de inconstitucionalidad e inobserva los criterios antes detallados no será calificado y será devuelto, sin perjuicio de que pueda ser presentado nuevamente, subsanadas las razones que motivaron su no calificación. La resolución de no calificación incluirá la debida motivación, enunciando las normas o principios jurídicos en que se fundamenta y será notificada a la o el proponente o proponentes en el plazo máximo de cinco días.

Si el proyecto de ley es calificado, el Consejo de Administración Legislativa establecerá la prioridad para el tratamiento de este y la comisión especializada que lo tramitará. El Secretario General del Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de tres días, remitirá al proponente o proponentes y a la Presidenta o el Presidente de la comisión especializada, el proyecto de ley, el informe técnico-jurídico no vinculante con sus anexos elaborado por la Unidad de Técnica Legislativa y la resolución en la que conste la fecha de inicio de tratamiento del mismo.

La Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional ordenará que, en el mismo plazo establecido en el párrafo anterior, la Secretaría General de la Asamblea Nacional, distribuya a todas las y los asambleístas el contenido de la

resolución que califica o no el proyecto de ley, junto con el informe técnico-jurídico no vinculante elaborado por la Unidad de Técnica Legislativa y que difunda su contenido en el portal web oficial de la Asamblea Nacional.

Art. 57.- Tratamiento del proyecto de ley.- Recibido el proyecto de ley calificado por el Consejo de Administración Legislativa, la Presidenta o el Presidente de la comisión especializada dispondrá a la Secretaría o al Secretario Relator, informe su recepción a las y los integrantes de la comisión y convoque para su conocimiento e inicio de su tratamiento.

Avocado conocimiento del proyecto de ley, la Presidenta o el Presidente de la comisión dispondrá se informe del inicio del tratamiento y apertura de la fase de socialización a las y los demás legisladores de la Asamblea Nacional y a la ciudadanía, a través del portal web y demás canales comunicacionales que disponga la Asamblea Nacional y la comisión.

Art. 62.- Segundo debate para proyectos de urgencia en materia económica.- La comisión especializada analizará y recogerá las observaciones efectuadas por los asambleístas en el primer debate del Pleno, al proyecto de ley calificado de urgencia en materia económica por el Presidente de la República.

Transcurrido el plazo de cuatro días, contado a partir del cierre de la sesión del Pleno, la comisión especializada presentará a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate, al que deberá adjuntarse la sistematización de todas las observaciones presentadas.

La Presidenta o el Presidente, recibido el informe para segundo debate, ordenará por Secretaría General de la Asamblea Nacional, la distribución del informe a las y los asambleístas.

Concluido el plazo de cuarenta y ocho horas, contado desde la distribución de los informes, la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional, lo incluirá en el orden del día del Pleno para segundo debate, en el que se aprobará, modificará o negará el proyecto de ley.



El segundo debate se desarrollará, previa convocatoria de la Presidenta o del Presidente de la Asamblea Nacional, en una sola sesión.

En el caso de negarse el informe de mayoría, el Pleno de la Asamblea, por decisión de la mayoría simple de sus integrantes, podrá decidir la votación del o los informes de minoría.

Durante el segundo debate el o la ponente recogerá las observaciones realizadas por el Pleno.

En caso de que el proyecto amerite cambios, la o el ponente solicitará a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, la suspensión del punto del orden del día, a fin de que la comisión analice y apruebe la incorporación de los cambios sugeridos. Para este efecto, la Presidenta o el Presidente de la comisión respectiva, convocará a la comisión para que en una sola sesión, analice y apruebe con mayoría absoluta el texto final de votación sugerido que será entregado al Pleno de la Asamblea Nacional en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas desde el pedido de suspensión del punto del orden del día. Cuando existan cambios en el texto final para votación, el ponente tendrá la obligación de indicar los mismos, previo a la votación.

En el caso de que la comisión no tenga mayoría para aprobar o improbar los cambios en el plazo que determina el inciso anterior, la o el ponente tendrá la potestad de presentar el texto de votación al Pleno de la Asamblea Nacional.

Si el texto aprobado por la Comisión y que incorpora las observaciones del segundo debate no cuenta con los votos necesarios para su aprobación en el Pleno de la Asamblea Nacional, el ponente podrá realizar los ajustes pertinentes y mocionar ante el Pleno de la Asamblea Nacional la aprobación del proyecto de ley con el nuevo texto, indicando las modificaciones realizadas.

Se podrá mocionar la aprobación del texto íntegro de la ley, por secciones o artículos. Asimismo, con el voto favorable de la mayoría absoluta, el Pleno de la Asamblea Nacional, podrá archivar el proyecto de ley.



Cuando en el plazo de treinta días, la Asamblea Nacional no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o el 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 previsto en la Constitución y esta Ley.

Reglamento de la Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales

Artículo 30.- Informes aprobados por la Comisión. Los informes que sean aprobados por las comisiones especializadas permanentes y ocasionales sobre los proyectos de ley, los acuerdos, resoluciones y más actos legislativos, según lo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, contendrán como mínimo los siguientes parámetros, según el formato de Informe anexo al presente Reglamento:

1. Nombre y número de la comisión especializada permanente u ocasional;
2. Fecha del informe;
3. Miembros de la Comisión;
4. Objeto;
5. Antecedentes:
 - 5.1. Información sobre la presentación del proyecto, calificación, notificación y avocación de conocimiento por parte de la Comisión;
 - 5.2. Referencia general de las principales observaciones realizadas por las y los asambleístas y las y los ciudadanos que participaron en el tratamiento;
 - 5.3. Detalle de la socialización realizada por la comisión especializada permanente y ocasional; y,
 - 5.4. Otra información relevante que sirva de soporte para la estructuración y redacción del informe conforme al trámite especial que se realice.
6. Base legal para el tratamiento;
7. Plazo para el tratamiento;
8. Análisis y razonamiento realizado por los miembros de la Comisión;
9. Conclusiones del informe;
10. Recomendaciones del informe;
11. Resolución y detalle de la votación del informe;



12. Asambleísta ponente;
13. Nombre y firma de las y los asambleístas que suscriben el informe;
14. El proyecto de ley debatido y aprobado, con su correspondiente exposición de motivos, considerandos y articulado; acuerdos, resolución o demás actos legislativos, según corresponda; siguiendo lo establecido en el Reglamento de Técnica Legislativa.
15. Certificación de la secretaria o secretario relator de los días en que fue debatido el proyecto de ley, acuerdo, resolución o demás actos legislativos, según corresponda;
16. Nombre y firma de la secretaria o secretario relator; y
17. Detalle de anexos, en caso de existir.

Se podrán incluir como anexos al informe: el detalle de las posiciones de las y los asambleístas, las matrices del tratamiento del proyecto de ley y otros documentos o información que las y los asambleístas consideren necesarios.

Los informes borradores serán elaborados por el equipo asesor de las comisiones especializadas permanentes y ocasionales, el que lo remitirá mediante memorando con su firma de responsabilidad, para la revisión de las formalidades por parte de la secretaria o secretario relator de la Comisión, previo a ser puesto a consideración de las y los asambleístas.

En caso de realizarse la consulta prelegislativa, en el informe para segundo debate del proyecto de ley, se incorporarán los consensos y disensos producto de la consulta prelegislativa.

Artículo 32.- Envío a la Presidencia de la Asamblea Nacional. Los informes de los proyectos de ley, acuerdos, resoluciones y demás actos legislativos deberán ser remitidos a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional en el formato de memorando que contendrá como mínimo lo siguiente:

1. Numeración del documento;
2. Fecha del documento;
3. Nombre de la presidenta o presidente de la comisión especializada Nombre de la presidenta o presidente de la comisión especializada correspondiente;



4. Nombre del proyecto de ley, acuerdo, resolución o demás actos Nombre del proyecto de ley, acuerdo, resolución o demás actos legislativos;
5. Nombre de la/ o el asambleísta proponente; y,
6. Detalle de la votación realizada en la comisión.

Los formatos de actas, informes y memorando detallado en este Artículo, estarán disponibles de forma digital en la intranet institucional.

4. PLAZO PARA EL TRATAMIENTO DEL PROYECTO DE LEY

El Presidente Constitucional de la República, señor Daniel Noboa Azín, presentó ante el Presidente de la Asamblea Nacional, señor Niels Olsen, el **“PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO PARA INCENTIVAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL Y REDUCIR EL DEFICIT HABITACIONAL”**, calificado como urgente en materia económica, ingresado con trámite No. T. 478450 de 09 de marzo de 2026.

En virtud de lo señalado en el artículo 140 de la Constitución de la República del Ecuador, la Asamblea Nacional deberá aprobar, modificar o negar un proyecto de ley urgente en materia económica, dentro de un plazo máximo de treinta (30) días a partir de su recepción.

El Consejo de Administración Legislativa mediante RESOLUCIÓN CAL-NAOP-2025-2027-366 de 10 de marzo de 2026, resolvió calificar **“PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO PARA INCENTIVAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL Y REDUCIR EL DEFICIT HABITACIONAL”**, y lo remitió para su tratamiento a la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, a fin de que inicie la tramitación dispuesta en el artículo 59 y siguientes de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

En cumplimiento con lo anterior, y de conformidad con lo establecido en el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Comisión avocó conocimiento del proyecto de ley, en la Sesión 128-2025-2027 llevada a cabo el 11 de marzo de 2026, iniciándose el tratamiento y la apertura de la fase de socialización.



La Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, en sesiones: 129-2025-2027; 130-2025-2027 y 131-2025-2027 recibió a ciudadanas y ciudadanos, expertos y académicos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, en cumplimiento al artículo 59 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, conoció, debatió y aprobó el Informe para Primer Debate del **“PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO PARA INCENTIVAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL Y REDUCIR EL DEFICIT HABITACIONAL”**, en la sesión No. 132-2025-2027 de fecha 16 de marzo de 2026, encontrándose dentro del plazo establecido por la ley.

El Pleno de la Asamblea Nacional conoció y debatió el Informe para Primer Debate del **“PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO PARA INCENTIVAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL Y REDUCIR EL DEFICIT HABITACIONAL”**, calificado como urgente en materia económica en Sesión No. 079-AN-2025-2029 el 18 de marzo de 2026.

La Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, de acuerdo a lo establecido en el inciso primero del artículo 62 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, conoció, debatió y aprobó el presente Informe para Segundo Debate en Sesión 135-2025-2027 de 21 de marzo de 2026, dentro del plazo señalado en norma.

5. ANÁLISIS Y RAZONAMIENTO

5.1. Antecedentes y contexto del Proyecto de Ley



El acceso a una vivienda digna constituye uno de los pilares fundamentales para garantizar el desarrollo social y económico en los distintos estados que se encuentran en vías de desarrollo. El garantizar el acceso a una vivienda digna en la población de un estado, cumple un rol estratégico en la consolidación del bienestar de los hogares, fomentando la reducción de desigualdades, el desarrollo familiar y la estabilidad social de los ciudadanos.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029, el acceso a una vivienda asequible y digna es vital para vivir en condiciones adecuadas sin verse en la necesidad de recurrir a soluciones informales carentes de los servicios básicos y en zonas de alto riesgo. La vivienda no solo cumple una función habitacional, sino que constituye un derecho humano fundamental, directamente relacionado con otros derechos como la salud, la educación, la seguridad y el trabajo.¹

Dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, el acceso a una vivienda digna se encuentra considerado un derecho, el cual puede ser identificado claramente en los artículos 30², 66³ y 375⁴ de la Constitución de la República del Ecuador, la cual establece que el Estado tiene la obligación de garantizar el acceso de las personas a un hábitat seguro y a una vivienda digna, adecuada y saludable, promoviendo políticas públicas orientadas a reducir el déficit habitacional.

Teniendo en consideración lo anterior, el garantizar el derecho a una vivienda constituye una obligación constitucional primordial, de carácter progresivo, conforme lo dictaminan los artículos 30 y 375 de la Constitución de la República del Ecuador. Dichas disposiciones establecen que el Estado deberá generar condiciones normativas, financieras e institucionales que permitan garantizar y

¹ Secretaría Nacional de Planificación (2025: 87). Plan Nacional de Desarrollo “Ecuador no se detiene” 2025 – 2029. Página 87. https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2025/08/PlanNacionalDeDesarrollo25-29_EcuadorNoSeDetiene.pdf

² Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”. Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008, art. 30. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf

³ El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.” Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008, art. 66, num. 2. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf

⁴ “El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna.” Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008, art. 375. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf



ampliar el acceso de la población a soluciones habitacionales adecuadas, seguras y sostenibles.

Bajo este marco constitucional, la política pública del estado asociada a garantizar el acceso a una vivienda digna, no se limita únicamente a la provisión directa de infraestructura habitacional por parte del Estado, sino que se alinea incorporar diferentes soluciones económicas y fiscales que permitan movilizar recursos públicos y también privados hacia la atención del déficit habitacional, siempre que dichos mecanismos se orienten al interés general, a la reducción de desigualdades territoriales y al fortalecimiento del bienestar social.

Por otro lado, es importante tener en consideración que el Ecuador enfrenta un déficit habitacional, el cual tiene estrecha relación con un deterioro de las viviendas existentes producto de eventos climáticos registrados entre 2025 y el primer trimestre de 2026, en los cuales se han identificado diversos fenómenos meteorológicos, los cuales provocaron daños considerables en la infraestructura habitacional del país, particularmente en las provincias de la costa, lo que derivó en múltiples declaratorias de emergencia por parte de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Estos eventos no solo destruyen el patrimonio familiar, las condiciones de habitabilidad, infraestructura de viviendas existentes, sino que incrementan la demanda urgente de soluciones habitacionales en territorios con alta vulnerabilidad.

Durante el año 2025, el Ecuador registró 4.443 eventos adversos asociados a lluvias, los cuales afectaron a 219 cantones en las 24 provincias del país, generando daños significativos en viviendas, infraestructura comunitaria y medios de vida de la población. Este contexto evidencia que la problemática habitacional no solo responde a un déficit acumulado en el tiempo, sino también a una pérdida progresiva del inventario habitacional ocasionada por factores climáticos y territoriales.⁵

La falta de acceso a una vivienda digna agrava la vulnerabilidad de los ciudadanos frente al cambio climático y reduce su resiliencia ante eventos

⁵ Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. (2026, 8 de enero). *Informe de Situación Nacional (SitRep 146): Cierre de época lluviosa 2025*. Página 1. [SitRep-No-146-Lluvias-01012025-al-31122025-CIERRE.pdf](#)



climáticos. Los eventos meteorológicos ocasionados por el cambio climático y la actividad humana que resultan en inundaciones, deslizamientos o incendios, se tienen como resultado la vulnerabilidad de estas poblaciones, afectando directamente sus medios de vida, habitabilidad y sostenibilidad de sus viviendas. El déficit habitacional,⁶ junto con una planificación territorial inadecuada, limita la capacidad de respuesta ante estos riesgos, profundizando los ciclos de pobreza y exclusión social, enfrentando una tendencia creciente que afecta especialmente a los hogares de bajos ingresos, zonas rurales, mujeres jefas de hogar, pueblos y nacionalidades indígenas y personas en situación de movilidad humana.

El Ecuador de conformidad con la información oficial del INEC, enfrenta en la actualidad un déficit habitacional progresivo que se ha visto agravado en los últimos años, el cual supera las setecientas mil viviendas (700.000). Esta realidad responde a distintos factores, entre los principales se encuentra un bajo presupuesto público para financiar programas de construcción de vivienda, producto de una delicada realidad en las finanzas públicas del estado, falta de inversión privada en viviendas de interés social, y limitadas alternativas de financiamiento para personas y hogares de escasos recursos.

La persistencia del déficit habitacional continúa representando uno de los principales desafíos estructurales en materia de política pública. Para el año 2024, el déficit habitacional en el Ecuador alcanzó aproximadamente el 57,4 % del total de viviendas, equivalente a cerca de 2,8 millones de unidades habitacionales. De este total, alrededor del 44,9 % corresponde a déficit cualitativo, asociado a viviendas que requieren mejoramiento, ampliación o adecuación de sus condiciones estructurales, mientras que aproximadamente el 12,4 % constituye déficit cuantitativo, relacionado con hogares que carecen completamente de una vivienda adecuada.⁷

⁶ El déficit habitacional se entiende como la insuficiencia de la oferta de viviendas adecuadas para satisfacer las necesidades habitacionales de la población, ya sea por la carencia total de una vivienda digna o por la inadecuación de las condiciones de habitabilidad de las unidades existentes. MIDUVI (2021). Plan Nacional de Hábitat y Vivienda 2021-2025 (Plan Sectorial). Página 21. https://www.mit.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2026/01/21.1-Plan-Sectorial-hv5_validaciOn_snp_vr30-5-2023.pdf

⁷ Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. (2025). Marco Soberano de Financiamiento para Vivienda Asequible y Resiliente. República del Ecuador. Páginas 12-13. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/2025/12/000-VIVIENDA-ECUADOR-2COL-v1-1.pdf>



Esta brecha presenta además importantes disparidades territoriales. En el ámbito rural el déficit habitacional supera el 76 %, mientras que en las zonas urbanas se sitúa alrededor del 49 %, evidenciando condiciones de desigualdad en el acceso a vivienda adecuada y servicios básicos. Estas carencias no solo comprometen las condiciones de vida de la población, sino que también profundizan los ciclos de pobreza, exclusión social y vulnerabilidad frente a riesgos ambientales.

Considerando todo lo anterior, la capacidad del estado para afrontar esta problemática, debe ser altamente eficiente en la búsqueda de recursos que permitan garantizar el derecho a una vivienda digna a sus ciudadanos. No obstante, esta capacidad de respuesta del estado, se puede ver afectada directamente, por factores externos que afectan la salud de las finanzas públicas. Para ello, es menester comprender que, desde una perspectiva de política económica, el sector de la construcción posee uno de los mayores efectos multiplicadores dentro de la estructura productiva nacional. Cada inversión en vivienda genera encadenamientos hacia múltiples actividades económicas, tales como la producción de materiales, transporte, servicios profesionales, comercio y empleo local. Por esta razón, el fortalecimiento de este sector no solo responde a una necesidad social, sino que constituye una herramienta de dinamización económica y generación de empleo que contribuye a la estabilidad macroeconómica y a la reactivación productiva del país.

En consecuencia, la necesidad de adoptar medidas urgentes en materia de política habitacional se fundamenta tanto en la persistencia del déficit histórico como en la creciente presión generada por los efectos del cambio climático y la vulnerabilidad territorial, lo cual exige la implementación de instrumentos normativos que permitan ampliar la oferta de soluciones habitacionales y fortalecer la capacidad de respuesta del Estado frente a esta problemática.

Por lo anterior, el Proyecto de Ley busca articular la política fiscal con la política habitacional del Estado, estableciendo incentivos tributarios que permitan movilizar inversión privada hacia la construcción y donación de viviendas de interés social. De esta manera, se pretende ampliar la oferta de soluciones habitacionales, reducir el déficit estructural de vivienda y fortalecer la

resiliencia social frente a los efectos de eventos climáticos extremos, garantizando que la política tributaria contribuya de manera efectiva al cumplimiento del derecho constitucional a una vivienda digna, y que el garantizar este derecho no dependa únicamente de la salud de las finanzas públicas, buscando fomentar que el sector privado sea un aliado estratégico del estado, en beneficio de los ciudadanos ecuatorianos.

5.2. Estadísticas de Afectación en Viviendas

Los datos consolidados al 31 de diciembre de 2025 por el estado ecuatoriano evidencian un escenario de afectación significativa en la infraestructura habitacional del país. Los eventos climáticos registrados durante el año, particularmente inundaciones, deslizamientos de tierra y desbordamientos de ríos, generaron impactos directos sobre el patrimonio de miles de familias ecuatorianas, generando daños estructurales en viviendas.

De acuerdo con los reportes oficiales de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, se registraron 556 cuerpos hídricos desbordados, situación que provocó daños considerables en viviendas, infraestructura comunitaria y servicios básicos en múltiples cantones del territorio nacional. Estos fenómenos afectaron principalmente a poblaciones ubicadas en zonas de alta vulnerabilidad territorial, donde la precariedad de las viviendas y la limitada planificación urbana incrementan la exposición a riesgos naturales.⁸

⁸ Ibidem, Página 2. [SitRep-No-146-Lluvias-01012025-al-31122025-CIERRE.pdf](#)









3. Eventos Adversos y Afectaciones – Resumen.

En el año 2025, por lluvias se registró un total de **4.443** eventos adversos, distribuidos de la siguiente manera:

No.	Provincia	Deslizamiento	Inundación	Colapso en Infraestructura	Morbilidad	Socavamiento	Aluvión (Fujos)	Hundimiento	Granizada	Erosión Hídrica	Terremoto Eléctrica	Lluvias Intensas	Subsidencia	Nevada	Caídas (Colapso)	Total general
1	GUAYAS	7	431	50	39	10	--	1	--	6	2	--	--	--	--	546
2	PICHINCHA	260	123	45	12	9	9	13	15	1	8	7	--	1	--	503
3	AZUAY	226	76	25	5	12	9	--	9	--	2	1	--	--	--	365
4	MANABÍ	70	220	13	26	8	18	3	--	--	1	--	--	--	--	359
5	EL ORO	143	113	11	4	29	22	9	--	--	3	--	--	--	--	334
6	LOJA	233	26	24	5	9	18	17	--	--	--	--	2	--	--	334
7	LOS RÍOS	8	115	15	47	28	--	1	--	--	--	--	--	--	--	214
8	BOLÍVAR	158	18	5	8	9	9	3	2	--	--	--	--	--	--	212
9	NAPO	100	16	--	11	14	25	2	2	8	--	--	--	1	--	179
10	CHIMBORAZO	80	29	5	13	12	32	5	--	1	1	--	--	--	--	178
11	MORONA SANTIAGO	108	21	2	16	18	6	--	--	1	--	--	3	--	1	176
12	ESMERALDAS	48	79	16	2	10	1	4	--	--	--	--	--	--	--	160
13	IMBABURA	104	20	8	6	5	2	5	--	--	1	--	--	--	--	151
14	COTOPAXI	37	32	7	10	4	6	8	5	--	1	--	--	--	--	110
15	ZAMORA CHINCHIPE	53	32	5	--	--	8	2	--	--	--	--	--	--	--	100
16	TUNGURAHUA	54	7	1	3	4	8	9	1	1	--	--	--	1	--	89
17	SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS	29	28	15	8	3	--	2	--	--	--	--	--	--	--	85
18	CARCHI	45	11	2	--	4	2	--	1	--	--	--	1	--	--	66
19	PASTAZA	22	23	2	9	7	1	2	--	--	--	--	--	--	--	66
20	CAÑAR	33	21	2	2	2	--	--	3	--	1	--	--	--	--	64
21	SANTA ELENA	2	31	11	2	4	--	--	--	--	--	--	--	--	--	50
22	SUCUMBIÓS	18	19	--	3	2	1	4	--	1	--	--	--	--	--	48
23	ORELLANA	3	29	--	7	5	--	--	--	3	--	--	--	--	--	47
24	GALÁPAGOS	1	5	--	--	--	--	--	--	--	1	--	--	--	--	7
	Total general	1842	1525	264	238	208	177	90	38	22	21	8	6	3	1	4443
		41,46%	34,32%	5,94%	5,36%	4,68%	3,98%	2,03%	0,86%	0,50%	0,47%	0,18%	0,14%	0,07%	0,02%	

Por los eventos detallados en la tabla anterior, se han registrado las siguientes afectaciones:

Afectación a Personas:

	Personas Fallecidas:	58		Heridos:	150
	Personas afectadas:	241.737		Personas damnificadas:	74.128
	Familias afectadas:	73.079		Familias damnificadas:	31.446

Afectación a Viviendas:

	Viviendas afectadas:	85.452		Viviendas destruidas:	1.026
-------------------------------------------------------------------------------------	----------------------	--------	-------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------	-------

Fuente: Unidades de Monitoreo SNGR – Instituciones del SNDGIRD.
08/01/2026 – 15:00⁹

⁹ Ibidem, Página 2. [SitRep-No-146-Lluvias-01012025-al-31122025-CIERRE.pdf](#)



En este contexto, la finalidad primordial de este presente Proyecto de Ley es reducir el déficit habitacional crítico que hoy afecta a más de 700.000 familias mediante un modelo de incentivo tributario que movilice el capital del sector privado.¹⁰ Esta necesidad es imperativa para alcanzar la meta nacional de 200.000 soluciones habitacionales¹¹ y, simultáneamente, reactivar la economía. Frente a este escenario, resulta necesario que el estado sea creativo en buscar distintos mecanismos que permitan obtener los fondos necesarios para reducir el déficit habitacional, sin que implique necesariamente un mayor endeudamiento por parte del estado, buscando incorporar dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano distintos instrumentos normativos que permitan ampliar la capacidad de acción del Estado en materia de política habitacional, incorporando mecanismos que faciliten la participación del sector privado en la generación de soluciones de vivienda social.

De esta manera, el proyecto normativo busca crear un incentivo directo al sector privado, para que estos construyan y donen viviendas catalogadas de interés social, al ente rector, y de esta manera puedan reducir su impuesto a la renta, lo cual genera un enfoque complementario de intervención pública, orientado a canalizar recursos, capacidades técnicas y esfuerzos institucionales hacia la atención de los hogares que actualmente enfrentan mayores barreras para acceder a una vivienda adecuada. Con ello, se pretende fortalecer la política habitacional del país mediante herramientas que permitan responder de manera más eficiente a las necesidades existentes en materia de hábitat y vivienda.

5.3. Sobre el Carácter de Urgencia en Materia Económica del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno para Incentivar la Construcción de Viviendas de Interés Social y Reducir el Déficit Habitacional

El proyecto de ley ha sido calificado por la Presidencia de la República como urgente en materia económica, en estricto cumplimiento con las disposiciones

¹⁰ Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. (2026). Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno para Incentivar la Construcción de Vivienda de Interés Social y Reducir el Déficit Habitacional [Presentación]. Página 11 <https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:US:05c92883-6a05-409c-b337-126a68342488>

¹¹ Ibidem. Página 11, <https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:US:05c92883-6a05-409c-b337-126a68342488>



consagradas en el primer inciso del artículo 140¹² de la Constitución de la República del Ecuador, el cual establece lo siguiente:

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

Esta atribución constitucional se justifica cuando el contenido del proyecto de ley se refiera a:

1. Aspectos sustantivos de la política económica; y
2. Su trámite expedito resultare necesario para garantizar el equilibrio de las finanzas públicas o enfrentar una situación económica adversa.

Por otro lado, el numeral 5 del artículo 261¹³ de la Constitución de la República del Ecuador establece que:

“Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

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

En relación con la facultad exclusiva del presidente de la República de crear, modificar o suprimir impuestos, el artículo 135¹⁴ de la Constitución de la República del Ecuador establece que:

“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.”.

¹² República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 140.

¹³ Ibidem,. Artículo 261.

¹⁴ Ibidem. Artículo 135.



Lo anterior ratifica la capacidad del Poder Ejecutivo para adoptar decisiones técnicas y oportunas que aseguren la continuidad del Estado en la garantía de derechos fundamentales y la provisión eficiente de soluciones habitacionales.

En un contexto en el cual el mundo enfrenta una serie de desafíos globales, políticos, militares, económicos y también choques climáticos externos que agravan el déficit de vivienda en estados como el nuestro, estas facultades anteriormente descritas permiten al Estado implementar mecanismos de optimización fiscal que superen las rigideces presupuestarias y prioricen la inversión privada en infraestructura social, garantizando así la estabilidad del patrimonio familiar y la solvencia económica necesaria para el bienestar de todos los ecuatorianos.

En este contexto la Corte Constitucional, a través de su Dictamen No. 1-23-UE/23 en el párrafo 79¹⁵, estableció que: *“(...) Una norma con carácter de urgencia económica debe responder a circunstancias que, plausiblemente, requieran de una respuesta inmediata (...)”*. En relación a ello el procedimiento previsto en el artículo 140 de la Constitución de la República del Ecuador, solo puede aplicarse en contextos de necesidad económica real, en los que una demora en el tratamiento ordinario de una ley en el poder legislativo pondría en riesgo la estabilidad del Estado y el equilibrio de sus finanzas públicas.

Concordantemente con lo anterior, la misma Corte Constitucional, en la Sentencia Nro. 51-25-IN/25¹⁶, desarrolló de manera más detallada los requisitos que debe cumplir un proyecto para ser considerado *“de urgencia en materia económica”*. En el párrafo 121 de dicha sentencia, la Corte Constitucional sostuvo que:

“121. Sobre lo que debe considerarse materia económica, el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (‘LOFL’) delimita de manera precisa el ámbito de aplicación de este

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen 1-23-UE/23 párrafo 79*, Quito, 16 de junio de 2023. https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidjNDU1NTlhYi1lZDYyLTQ2NGMtOTdmMy1mYTRmMDdiODhkNTQucGRmJ30=

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, *Sentencia No. 51-25-IN/25* (Quito, 26 de septiembre de 2025). https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOicyNzU4MjA4Zi0yMzQxLTQyYjgtOThkZC1kNzNkM2ZjNjRiMTUucGRmJ30=



procedimiento excepcional. Conforme a esa disposición, los proyectos de ley calificados como urgentes en materia económica deben: referirse a aspectos sustantivos de la política económica, y requerir de un trámite expedito para garantizar el equilibrio de las finanzas públicas o enfrentar una situación económica adversa. En consecuencia, para que la materia sea económica, es indispensable la concurrencia de ambos requisitos”.

A continuación, se procede a analizar los elementos establecidos por la Corte Constitucional, con la finalidad de identificar si se cumplen con estos presupuestos fácticos.

En aplicación de la jurisprudencia constitucional citada, la verificación de la urgencia económica requiere constatar la concurrencia de dos elementos copulativos: (i) que la materia del proyecto se refiera a aspectos sustantivos de la política económica; y (ii) que su trámite expedito resulte necesario para enfrentar una situación económica adversa o preservar el equilibrio de las finanzas públicas. En el presente caso, ambos presupuestos se cumplen, puesto que el proyecto introduce un instrumento de política fiscal destinado a incentivar la inversión privada en infraestructura social, mientras que el contexto de emergencia climática y el crecimiento del déficit habitacional exigen una respuesta normativa inmediata que permita movilizar recursos hacia la atención de esta problemática.

5.3.1. Aspectos sustantivos de la política económica:

El Proyecto de Ley no se limita a una modificación tributaria aislada, sino que interviene directamente con los objetivos de la política económica y fiscal establecidos en los artículos 284 y 285 de la Constitución de la República, en cuanto a:

- **Dinamización de un Sector con Elevado Efecto Multiplicador:** La actividad de la construcción es la séptima industria más importante del país, con una contribución de 0,2 pp al PIB y un crecimiento interanual

del 6,2%.¹⁷ En este contexto, al incentivar la producción de Viviendas de Interés Social, la política económica busca potenciar un sector que moviliza a otros 40 sectores relacionados y que sostienen el 6,4 de la población ocupada, habiendo generado aproximadamente 560,000 plazas de empleo directo e indirecto en 2025.¹⁸

- **Sostenibilidad y Gestión de las Finanzas Públicas:** Al fomentar que el sector privado se involucre activamente en la construcción y donación de Viviendas de Interés Social, el proyecto introduce un incentivo tributario (rebaja del 100% del valor donado con un límite del 30% del impuesto causado), como una herramienta de política fiscal que moviliza capital privado para cubrir una necesidad social sin incrementar el gasto público directo ni el endeudamiento estatal, el cual se encuentra en un estado sumamente delicado, teniendo que el presupuesto general del estado contempla gastos proyectados son de USD 46.000M que superan ampliamente los ingresos USD 27.000M, se genera una necesidad de financiamiento de aproximadamente USD 16.000M, en ese contexto, se torna altamente complejo para el estado atender el déficit habitacional, sin recurrir a endeudamiento.

En este contexto, el incentivo tributario propuesto no constituye una renuncia fiscal indiscriminada, sino un mecanismo de gasto tributario focalizado que busca sustituir parcialmente la inversión pública directa mediante la canalización de capital privado hacia fines de interés social, cuidando la liquidez del presupuesto del estado. Este mecanismo permite ampliar la provisión de vivienda social sin incrementar el endeudamiento público ni generar presiones adicionales sobre el Presupuesto General del Estado, lo cual contribuye a la sostenibilidad fiscal.

5.3.2. Necesidad del trámite expedito (Equilibrio y situación adversa):

El requerimiento de un trámite excepcional de 30 días se fundamenta entre otros motivos, en la existencia de un déficit habitacional agravado por la

¹⁷ Sebastián Londoño, delegado del Ministerio de Economía y Finanzas, intervención en la Sesión N.º 131-2025-2027 de la Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa de la Asamblea Nacional del Ecuador, 13 de marzo de 2025, minuto 1:02:30. <https://www.facebook.com/DesarrolloEcAN/videos/1582329273024174>

¹⁸ Ibidem, minuto 1:39:52.



emergencia climática actual que ha transformado el déficit habitacional en una crisis de demanda inmediata, por cuanto afecta de forma directa la infraestructura de viviendas en distintas zonas del territorio ecuatoriano, conforme se puede apreciar a continuación:

- **Impacto de la Emergencia Climática de 2026:** Según el reporte SitRep No. 49, entre el 01 de enero y el 12 de marzo de 2026, se han registrado 1.662 eventos adversos (inundaciones y deslizamientos principalmente) que han afectado a 50.468 personas y han dejado un saldo de 13.508 viviendas afectadas y 82 destruidas.¹⁹ Esta situación crítica motivó la declaratoria de emergencia regional el 27 de febrero de 2026 para las provincias con mayores niveles de afectación, como Guayas, Los Rios y Manabí, Esmeraldas, el Oro, Santa Elena, Loja y Chimborazo.²⁰
- **Mitigación de Pasivos Urbanos:** El déficit habitacional cuantitativo alcanzó las 727.689 viviendas según el censo del 2022, manteniendo una trayectoria creciente en las dos últimas dos décadas. La falta de una respuesta normativa inmediata fomenta la expansión urbana informal, la cual genera “pasivos urbanos”, dado que la provisión tardía de infraestructura en asentamientos no planificados resulta técnicamente más costosa para el Estado que la promoción de vivienda formal y segura.

De esta manera, el Proyecto de Ley cumple con los presupuestos fácticos al presentarse como una medida de respuesta inmediata para la reposición patrimonial de los hogares afectados y como un estabilizador macroeconómico ante la crisis fiscal y climática que tienen efectos directos en el déficit habitacional.

¹⁹ Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, Infografía en referencia al Sitrep No. 49 por lluvias, Informe de Situación Nacional, marzo de 2026. https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2026/03/Infografia-en-referencia-a-Sitrep-No.-49-por-lluvias-10320261500_rv.pdf

²⁰ Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, Resolución Nro. SNGR-040-2026, 27 de febrero de 2026, <https://www.primicias.ec/uploads/files/2026/02/27/RESOLUCION-Nro-SNGR-040-2026-signed-rcf-signed-signed-signed.pdf>



5.4. En cuanto a la Unidad de la Materia del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno para incentivar la construcción de Viviendas de Interés Social y reducir el déficit habitacional.

El principio de unidad de materia, consagrado en el artículo 136 de la Constitución de la República, dispone que:

“Art. 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, 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.”²¹

Es así que se constituye como una garantía constitucional de transparencia, coherencia y deliberación democrática, orientada a impedir una dispersión normativa y a garantizar que las leyes respondan a una finalidad única y claramente identificable como es el caso del presente Proyecto de Ley.

La Corte Constitucional, en la sentencia No. 51-25-IN/25, ha precisado que el principio de unidad de materia protege la democracia deliberativa, en la medida en que permite que el debate legislativo se concentre en una materia delimitada y coherente, como ocurre en el caso de los seis Proyectos de Ley calificados como económicos urgentes, y de acuerdo con el artículo 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), que establece:

“Art. 116.- Unidad de materia.- El control formal de constitucionalidad comprenderá la verificación de la unidad de materia, para lo cual la Corte Constitucional verificará, entre otras cosas, que:

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;

²¹ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, Artículo 136.

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.”.

La unidad de materia se concreta en la exigencia de una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente de carácter temático, teleológico o sistemático; manifestándose de la siguiente manera:

5.4.1. Conexidad Temática:

Existe una conexidad temática evidente, ya que el eje estructural del proyecto se circunscribe a un solo objeto jurídico: La reforma al Régimen del Impuesto a la Renta para incorporar un incentivo tributario que permita generar un interés directo en el sector privado que permita la donación de Viviendas de Interés Social, para promover la construcción de estas a nivel nacional.

Todas las disposiciones del articulado se encuentran funcionalmente vinculadas a dicho eje central, regulando de manera integral los elementos necesarios para la operatividad del beneficio:

- **Sujeto y Objeto:** Se define a los contribuyentes que pueden acogerse a la rebaja y específica que la donación deba consistir exclusivamente en viviendas que cumplan los parámetros de la Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social (LOVIS).
- **Mecanismo Fiscal:** Establece una rebaja del 100% del valor donado con un límite máximo del 30% del impuesto causado, asegurando que el beneficiario se aplique en el ejercicio fiscal en que se perfeccione la donación.
- **Focalización y Control:** Dispone la creación de un Catálogo de Necesidades para identificar a beneficiarios con puntajes inferiores en el Registro Interconectado de Programas Sociales (RIPS) a 29,13 y



otorga al ente rector Ministerio de Infraestructura y Transporte la facultad de verificar el cumplimiento de estándares técnicos.²²

- **Gobernanza Institucional:** Articula las competencias del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para fijar el límite del gasto tributario, del Servicio de Rentas Internas (SRI) para el control del beneficio y del Ministerio de Infraestructura y Transporte (MIT) para la transferencia de activos.

Todas las disposiciones del cuerpo legal se articulan alrededor de la modificación de la Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI) para permitir que la inversión privada se canalice hacia la construcción y donación de viviendas de interés social.

Cada artículo propuesto aborda la operatividad del beneficio tributario, su control por parte del Servicio de Rentas Internas (SRI) y su articulación con el ente rector de hábitat y vivienda. Existe un "tema dominante" que es el uso de la política fiscal como herramienta de promoción de vivienda social, lo cual dota al proyecto de una conexidad estrecha y evidente.

5.4.2. Conexidad Teleológica:

En el presente caso, se verifica que la totalidad del articulado se encuentra orientada a la consecución de un fin normativo común y multidimensional que justifica la intervención estatal inmediata:

- **Incentivar la participación privada en el sector social:** El proyecto instrumenta una rebaja del 100% del valor donado con un límite máximo del 30% del impuesto causado, configurándose como el mecanismo principal para movilizar capital privado hacia fines públicos.

²² Roberto Luque, Ministerio de Infraestructura y Transporte, intervención en la Sesión N.º 131-2025-2027 de la Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa de la Asamblea Nacional del Ecuador, 13 de marzo de 2025, minuto 16:25 <https://www.facebook.com/DesarrolloEcAN/videos/1582329273024174>



- **Reducción del déficit habitacional estructural:** La norma busca cerrar la brecha de 727, 689 viviendas identificada por el Censo 2022, aliviando la presión del Presupuesto General del Estado (PGE) mediante la colaboración del sector de la construcción.
- **Dinamización de la economía nacional:** Se aprovecha el efecto multiplicador del sector de la construcción, el cual afecta positivamente a otros 40 sectores relacionados y sostiene aproximadamente 560.000 plazas de empleo, actuando como un motor de reactivación en un contexto de crecimiento moderado.
- **Atención urgente a grupos vulnerables:** El articulado asegura que el beneficio tributario se traduzca exclusivamente en soluciones para hogares en condiciones de pobreza con puntajes RIPS inferiores o familias damnificadas por la emergencia climática que, al 12 de marzo de 2026 ha dejado ya 13, 508 viviendas afectadas.²³

5.4.3. Conexidad Sistemática:

Las disposiciones propuestas se integran de manera armónica y ordenada al ordenamiento jurídico vigente, específicamente del Régimen al Impuesto a la Renta dentro de la Ley Régimen Tributario Interno (LORTI). Esta conexidad se manifiesta a través de los siguientes elementos:

- **Integración Normativa:** La reforma no configura un régimen autónomo o paralelo, sino que complementa funcionalmente el sistema de deducciones y beneficios fiscales, manteniendo coherencia con las reglas de determinación de la base imponible y liquidación del tributo.
- **Alineación Estratégica:** Existe una relación necesaria entre el incentivo propuesto, el Plan Nacional de Inversiones y el derecho constitucional a un hábitat seguro, asegurando que la política

²³ Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, Infografía en referencia al Sitrep No. 49 por lluvias, Informe de Situación Nacional, marzo de 2026. https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2026/03/Infografia-en-referencia-a-Sitrep-No.-49-por-lluvias-10320261500_rv.pdf

tributaria sea un instrumento para el cumplimiento de las metas nacionales de vivienda social.²⁴

Bajo los criterios de constitucionalidad vigentes en el artículo 136 de la Constitución y de acuerdo a la sentencia No. 51-25-IN/25, el presente Proyecto de Ley satisface plenamente el requisito de la Unidad de la Materia, ya que el núcleo del proyecto gira entorno sobre un eje jurídico uniforme, es decir, la optimización de la política tributaria como herramienta estratégica para la donación de Viviendas de Interés Social.

Asimismo, el proyecto respeta el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución, al establecer reglas claras, previsibles y aplicables de manera general para el otorgamiento del incentivo tributario. La reforma no introduce disposiciones retroactivas ni afecta derechos adquiridos, limitándose a generar un mecanismo fiscal orientado a incentivar conductas económicas que contribuyan al cumplimiento del derecho a la vivienda y al desarrollo social del país.

Finalmente, en virtud de lo expuesto, en cuanto al análisis económico y social y jurídico realizado se concluye que el Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno para incentivar la construcción de Viviendas de Interés Social constituye una respuesta normativa coherente frente a uno de los desafíos estructurales más relevantes que enfrenta el país. La persistencia del déficit habitacional, agravada por los efectos de los eventos climáticos recientes y por las limitaciones fiscales para ampliar la inversión pública directa, exige la adopción de mecanismos innovadores que permitan articular de manera eficiente la acción del Estado con la capacidad de inversión del sector privado.

En este sentido, el proyecto no solo se alinea con los mandatos constitucionales relacionados con la garantía del derecho a una vivienda digna consagrado en los artículos anteriormente mencionados y el desarrollo de políticas económicas orientadas al bienestar social, sino que también cumple con los criterios

²⁴ Roberto Luque, Ministerio de Infraestructura y Transporte, intervención en la Sesión N.º 131-2025-2027 de la Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa de la Asamblea Nacional del Ecuador, 13 de marzo de 2025, minuto 18:55 <https://www.facebook.com/DesarrolloEcAN/videos/1582329273024174>



establecidos por la Constitución y la jurisprudencia constitucional para su tramitación como ley urgente en materia económica.

Por lo tanto, el presente proyecto normativo se configura como una herramienta de política pública orientada a fortalecer la capacidad del Estado para enfrentar el déficit habitacional, movilizar recursos hacia infraestructura social prioritaria y contribuir al desarrollo económico sostenible del país, garantizando al mismo tiempo que los beneficios derivados de la política fiscal se traduzcan en mejoras concretas en las condiciones de vida de los hogares ecuatorianos.

6. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

La Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, pone en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional el Informe para Segundo Debate del **“PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO PARA INCENTIVAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL Y REDUCIR EL DEFICIT HABITACIONAL”**, el mismo que fue conocido, debatido y aprobado en la Sesión 135-2025-2027 de 21 de marzo de 2026.

7. RESOLUCIÓN Y DETALLE DE LA VOTACIÓN DEL INFORME

Por las motivaciones constitucionales y legales expuestas en el presente informe, así como las señaladas en las sesiones realizadas por la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, RESUELVE aprobar el presente Informe para Segundo Debate del **“PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO PARA INCENTIVAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL Y REDUCIR EL DEFICIT HABITACIONAL”**, calificada como urgente en materia económica, con SIETE (7) votos a favor, TRES (3) en contra, CERO (0) en abstención, CERO (0) blancos de las y los asambleístas presentes.



8. ASAMBLEÍSTA PONENTE

El ponente del presente Proyecto de Ley y del Presente Informe es la asambleísta Valentina Centeno Arteaga, Presidenta de la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa.

9. NOMBRE Y FIRMA DE LOS ASAMBLEÍSTAS QUE SUSCRIBEN EL INFORME:

Las señoras y los señores asambleístas que suscriben el presente informe para segundo debate del “**PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO PARA INCENTIVAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL Y REDUCIR EL DEFICIT HABITACIONAL**”, calificado como urgente en materia económica:

As. Valentina Centeno Arteaga
PRESIDENTA

As. Diego Franco Hanze
VICEPRESIDENTE

As. Alejandro Lara Pérez
MIEMBRO

As. Álex Morán Galarza
MIEMBRO

As. Mishel Mancheno Dávila
MIEMBRO

As. David Arias Montalvo
MIEMBRO

As. Diego Salas Barriga
MIEMBRO

As. Sergio Peña Veloz
MIEMBRO



As. Mabel Méndez Rojas
MIEMBRO

As. Steven Ordóñez Bravo
MIEMBRO

10. CERTIFICACION

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DEL DESARROLLO
ECONÓMICO, PRODUCTIVO Y LA MICROEMPRESA**

En mi calidad de Secretaria Relatora de la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa.

C E R T I F I C O:

Que el presente Informe para Segundo Debate del “**PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO PARA INCENTIVAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL Y REDUCIR EL DEFICIT HABITACIONAL**” calificado como urgente en materia económica, iniciativa del señor Daniel Noboa Azín, Presidente Constitucional del Ecuador fue aprobado en la Sesión No. 135-2025-2027 el 21 de marzo de 2026, en el pleno de la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, con la votación de las y los siguientes Asambleístas: Alejandro Lara Pérez; Alex Morán Galarza; Mishel Mancheno Dávila; David Arias Montalvo; Diego Salas Barriga; Sergio Peña Veloz; Mabel Mendez Rojas; Steven Ordóñez Bravo; Diego Franco Hanze; y Valentina Centeno Arteaga con la siguiente votación: **AFIRMATIVO: SIETE (7). EN CONTRA: TRES (3). ABSTENCIÓN: CERO (0) BLANCO: CERO (0) ASAMBLEÍSTAS AUSENTES EN LA VOTACIÓN: CERO**

No.	Asambleísta	Afirmativo	En Contra	Abstención	Blanco
1	Lara Pérez Lenin Alejandro	X			
2	Morán Galarza Alex Steven	X			



3	Mancheno Dávila Mishel Andrea	X			
4	Árias Montalvo Jesús David		X		
5	Salas Barriga Diego Enrique		X		
6	Peña Veloz Sergio Jesús	X			
7	Méndez Rojas Mabel Fernanda		X		
8	Ordóñez Bravo Steven Leonardo	X			
9	Franco Hanze Diego Martín	X			
10	Centeno Arteaga Valentina				
	Total	7	3		

D.M. Quito, 21 de marzo de 2026

Atentamente,

Ab. Andrea Poveda Camacho
SECRETARIA RELATORA

11. TEXTO DE LA LEY

**PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE RÉGIMEN
TRIBUTARIO INTERNO PARA INCENTIVAR LA CONSTRUCCIÓN DE
VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL Y REDUCIR EL DÉFICIT
HABITACIONAL,
CALIFICADO COMO URGENTE EN MATERIA ECONÓMICA**

Índice

1. Exposición de motivos	36
1.1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA Y NECESIDAD SOCIAL	36
2. Justificación sobre la Unidad de Materia	38
3. Cumplimiento de la calificación de urgencia económica.....	42



3.1. DÉFICIT HABITACIONAL AGRAVADO POR EVENTOS CLIMÁTICOS ADVERSOS: IMPACTO ECONÓMICO INMEDIATO	43
3.2. RESTRICCIÓN FISCAL Y NECESIDAD DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE FINANCIAMIENTO PARA LA PROVISIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL.....	46
3.3. ESTABILIDAD TERRITORIAL: COSTOS ECONÓMICOS DE LA EXPANSIÓN INFORMAL DEL TERRITORIO Y PRESIÓN SOBRE SERVICIOS PÚBLICOS.....	49
3.4. ESTANCAMIENTO ECONÓMICO Y NECESIDAD DE DINAMIZACIÓN PRODUCTIVA	51
4. Razones por las que no puede modificarse la situación existente mediante leyes en vigencia	52
5. Potenciales impactos del proyecto de ley.-	53
6. Proyecto de ley	53

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1. Antecedentes del problema y necesidad social²⁵

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, y entre sus deberes primordiales se encuentra garantizar, sin discriminación alguna, el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución. Entre otros, reconoce que las personas tienen derecho a una vivienda digna y adecuada .²⁶ Sin embargo, existe una brecha relevante entre el reconocimiento del derecho a una vivienda digna y las condiciones reales de acceso para una parte importante de la población.

De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el déficit habitacional nacional supera las setecientos mil viviendas (700.000). Ello evidencia una brecha significativa entre la oferta formal de

²⁵ El presente proyecto de ley cumple con los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, así como en la Resolución CAL-2019-2021-419.

²⁶ Constitución de la República, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008, artículo 30.



vivienda y la demanda real de la población²⁷. Este indicador revela (i) la falta de viviendas nuevas para cubrir la demanda y (ii) las malas condiciones de habitabilidad de muchas viviendas existentes.

El déficit persiste por factores estructurales que han impedido brindar una respuesta estatal. Entre ellos destacan: 1) el bajo presupuesto público para financiar programas de vivienda; 2) las pocas opciones de financiamiento para hogares de bajos ingresos; y 3) la falta de inversión privada para la construcción de viviendas de interés social. Esta situación se agrava por eventos climáticos adversos y desastres naturales que afectan directamente a los asentamientos humanos.

Por ejemplo, durante el último trimestre de 2025 y en lo que va de 2026, las lluvias han ocasionado daños en viviendas de diversas zonas del país, situación que motivó la declaratoria de emergencia en varias provincias por parte de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.²⁸ Estos eventos deterioran o destruyen las viviendas existentes, lo que incrementa la demanda de soluciones habitacionales.

El impacto de estos fenómenos es mayor en asentamientos humanos con alta vulnerabilidad social y territorial, donde la falta de acceso formal a vivienda ha propiciado edificaciones en zonas expuestas a riesgos geográficos o ambientales. En estos contextos, los eventos climáticos adversos provocan daños estructurales y pérdidas patrimoniales para los hogares afectados.

Frente a esta realidad, la capacidad del Estado para atender esta demanda se ve limitada por restricciones fiscales que reducen el margen del gasto público. Para el efecto se requiere optimizar el uso de los recursos públicos y promover la inversión privada en la construcción de vivienda de interés social.

²⁷ Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2024). Propuesta metodológica para la medición del déficit habitacional en el Ecuador.

²⁸ El Comercio. (2026, febrero 27). Declaran emergencia regional en ocho provincias de Ecuador por efectos de las lluvias. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/declaranemergencia-regional-ochoprovincias-ecuador-efectos-lluvias/>

Sin embargo, el marco normativo para la construcción de vivienda de interés social no permite generar inversión suficiente para atender el déficit habitacional, por lo que resulta necesario plantear una reforma.

En este escenario, el presente proyecto de ley se presenta como un mecanismo para enfrentar las limitaciones estructurales en la provisión de vivienda de interés social y, al mismo tiempo, como un instrumento de política económica.

La reforma propuesta incentiva la inversión privada en la producción de vivienda de interés social, con el objetivo de ampliar la oferta de soluciones habitacionales y atender de manera eficiente la demanda existente. Además, es evidente que el sector de la construcción tiene efecto multiplicador que genera otras actividades productivas incrementando la producción de materiales para el área, su transporte, los servicios profesionales, el comercio y las actividades inmobiliarias.

Bajo estas consideraciones, la aprobación del presente proyecto de ley, calificado como urgente en materia económica, permitirá fortalecer los mecanismos para la construcción de vivienda de interés social mediante incentivos tributarios que promuevan la participación del sector privado. Esta medida contribuirá a dinamizar el sector de la construcción y las actividades económicas relacionadas, generando efectos positivos en la producción y el empleo. Por otra parte, el incentivo propuesto establece límites al gasto tributario, tiene carácter temporal y será evaluado periódicamente, garantizando su aplicación en concordancia con la sostenibilidad de las finanzas públicas.

2. JUSTIFICACIÓN SOBRE LA UNIDAD DE MATERIA

El artículo 136 de la Constitución establece que todo proyecto de ley debe referirse a una sola materia.²⁹ En este orden de pensamiento, la Ley Orgánica de la Función Legislativa dispone que la unidad de materia se verifica a partir

²⁹ Constitución de la República del Ecuador: “Art. 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, 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.”

de la coherencia material del contenido normativo y no por el número de cuerpos legales reformados.³⁰

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que la unidad de materia guarda relación directa con la democracia deliberativa; pues busca:

[...] racionalizar las prácticas legislativas, tanto en relación con la coherencia de las leyes, como en la organización del debate público propio de una democracia deliberativa: la discusión de un proyecto de ley debe concentrarse en una materia más o menos delimitada para que la discusión no se disperse, lo que puede afectar la racionalidad y razonabilidad de la legislación resultante.³¹

Este principio no implica que las disposiciones se encuentren aisladas entre sí, sino que exige la presencia de un hilo conductor claramente identificable que ordene y estructure el debate legislativo, permitiendo de esta forma, apreciar la razonabilidad del conjunto normativo. En este orden de ideas, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prescribe que:

Art. 116.- Unidad de materia. - El control formal de constitucionalidad comprenderá la verificación de la unidad de materia, para lo cual la Corte Constitucional verificará, entre otras cosas, que:

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;

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

³⁰ Ley Orgánica de la Función Legislativa, artículo 56.

³¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 29; y, sentencia 44-16-IN/22, 13 de julio de 2022, párr. 71.

De esta disposición se desprende que la unidad de materia se satisface cuando existe conexidad, para lo cual basta con que esta sea temática, teleológica o sistemática. Esta disyunción implica que no es jurídicamente exigible la concurrencia simultánea de las tres. Sin perjuicio de lo anterior, en el presente proyecto de ley, las tres formas de conexidad se encuentran debidamente acreditadas.

a) Sobre la conexidad temática

En términos de la Corte Constitucional, se refiere a la identificación de un tema dominante o eje estructural de la ley, que permita analizar sus disposiciones y verificar que todas ellas se encuentren funcionalmente vinculadas a dicho eje³².

A fin de garantizar la coherencia normativa y evitar la dispersión temática, el proyecto de ley establece como eje central la reforma a la Ley de Régimen Tributario Interno para incorporar una rebaja al Impuesto a la Renta para los contribuyentes del sector privado que donen viviendas de interés social, como incentivo para promover su participación en la construcción de estas.

El articulado se circunscribe exclusivamente al régimen del impuesto a la renta y regula de forma integral, entre otras, las condiciones para la aplicación de dicha rebaja. En ese sentido, las disposiciones previstas determinan los sujetos que pueden acogerse a este beneficio, el objeto específico de la donación, los parámetros técnicos que delimitan su alcance, la transferencia de las viviendas a beneficiarios que cumplan con criterios establecidos, la exclusión del valor del terreno en ciertos casos, los límites porcentuales de la rebaja, el catálogo de necesidades habitacionales, el mecanismo de control del gasto tributario y su vigencia temporal. Todas estas reglas se encuentran funcionalmente vinculadas entre sí y responden al mismo diseño normativo.

La referencia a los parámetros técnicos previstos en la Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social y en la demás normativa sectorial tiene un carácter

³² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 110-21-IN/22, 28 de octubre de 2022, párr. 145.

estrictamente conceptual y se limita a establecer los requisitos que debe cumplir la vivienda objeto de donación para la aplicación del beneficio fiscal. En esta línea, el proyecto de ley no introduce reformas a la normativa en materia de hábitat o vivienda ni regula la política pública en este ámbito; por lo contrario, utiliza dicha normativa como criterio técnico.

Por tanto, todas las disposiciones del proyecto se encuentran vinculadas a una misma materia claramente identificable: la incorporación de una rebaja al impuesto a la renta causado para el contribuyente que done viviendas de interés social. Ninguna de sus normas introduce contenidos ajenos a este eje, ni regula materias independientes. Por lo que se verifica la existencia de conexidad temática en los términos exigidos por la Constitución de la República y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

b) Sobre la conexidad teleológica

La Corte Constitucional ha señalado que: "Según 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."³³

Existe conexidad teleológica cuando las normas que integran una ley se encuentran dirigidas a alcanzar el propósito que justifica su adopción. El presente proyecto incorpora un incentivo tributario orientado a promover la participación del sector privado en la construcción de vivienda de interés social, con el fin de contribuir a la reducción del déficit habitacional. Para ello, se propone incorporar en la Ley de Régimen Tributario Interno una rebaja del impuesto a la renta aplicable a personas naturales o jurídicas que donen viviendas de interés social al ente rector de hábitat y vivienda.

Desde esta perspectiva, las disposiciones del articulado se orientan a hacer posible la consecución de este objetivo. La incorporación del beneficio tributario

³³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 44-16-IN/22, 13 de julio de 2022, párr. 74; y, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 38.

constituye el mecanismo para incentivar la participación del sector privado en la construcción de viviendas de interés social; mientras que las reglas relativas a los parámetros técnicos buscan asegurar que este incentivo se aplique de manera focalizada. Por consiguiente, todas las disposiciones del proyecto se encuentran orientadas a la consecución del mismo fin. Por lo mismo, se verifica la conexidad teleológica en los términos establecidos por la jurisprudencia constitucional.

c) Sobre la conexidad sistemática

Respecto de la **conexidad sistemática**, las normas propuestas se integran de manera ordenada en el régimen del Impuesto a la Renta, configurando un conjunto coherente de disposiciones destinadas a regular una rebaja del impuesto causado por la donación de viviendas de interés social. En este sentido, el proyecto no introduce materias ajenas ni modifica los elementos esenciales del tributo, sino que incorpora un beneficio específico, claramente delimitado y sujeto a condiciones expresamente previstas en la ley.

Desde esta perspectiva, el proyecto no configura un régimen autónomo ni paralelo, sino que se integra de forma coherente en el marco tributario existente, manteniendo armonía con las reglas que determinan la base imponible, liquidación y pago del impuesto. En esa medida, el proyecto se incorpora al ordenamiento jurídico tributario de forma coherente, sin generar contradicciones ni desajustes normativos.

En consecuencia, se configura la conexidad sistemática, en tanto el contenido de la reforma presenta coherencia interna y adecuada articulación con el sistema jurídico.

3. CUMPLIMIENTO DE LA CALIFICACIÓN DE URGENCIA ECONÓMICA

El artículo 140 de la Constitución de la República establece que "[...] *el Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgente en materia económica.*" Y que, para el efecto, la Asamblea

Nacional deberá aprobarlos o negarlos en el plazo de 30 días desde su presentación.

El artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa exige que los proyectos de ley calificados como urgentes en materia económica se refieran a aspectos sustantivos de la política económica para garantizar el equilibrio de las finanzas públicas o enfrentar una situación económica adversa. Por ello, su trámite debe ser expedito.

La Corte Constitucional en la sentencia 51-25-IN/25 señaló que:

"121 [...] Para que la materia sea económica, **es indispensable la concurrencia de ambos requisitos:**

121.1 En primer lugar, el proyecto debe versar sobre aspectos sustantivos de la política económica definidos por los artículos 284 y 285 de la Constitución. El primero establece los objetivos generales de la política económica estatal y el segundo fija los específicos de la política fiscal, entre ellos el equilibrio de las finanzas públicas.

121.2 En segundo lugar, el trámite excepcional debe responder a la necesidad de afrontar una situación económica adversa, cuya atención inmediata justifique la reducción del procedimiento ordinario."

Las reformas se ajustan a los criterios de la Corte Constitucional y justifica su trámite urgente a partir de las siguientes consideraciones:

3.1. Déficit habitacional agravado por eventos climáticos adversos: impacto económico inmediato

Ecuador enfrenta una brecha estructural entre la oferta de vivienda adecuada y la demanda efectiva de los hogares. Este fenómeno muestra un déficit habitacional que afecta la calidad del parque de vivienda, limita la estabilidad material de los hogares y genera presiones crecientes sobre el desarrollo territorial. En términos económicos, este déficit refleja una insuficiencia de

infraestructura habitacional y un factor que incide directamente en la capacidad de los hogares para acumular patrimonio, en la estabilidad del consumo y en la capacidad de las familias para afrontar eventos adversos.

Los datos oficiales confirman la naturaleza estructural y persistente de esta brecha. De acuerdo con la información proveniente del Censo de Población y Vivienda 2022 del INEC, el déficit habitacional cuantitativo (esto es, la necesidad de construir nuevas viviendas para cubrir la demanda efectiva de los hogares), alcanzó 727.689 viviendas a nivel nacional.³⁴ En el censo de 2010 el déficit cuantitativo se estimó en 707.801 viviendas; mientras que en el censo de 2001 alcanzó 677.808 viviendas. Esto evidencia que, a lo largo de más de dos décadas, la diferencia entre oferta y demanda de vivienda adecuada no solo ha persistido, sino que ha mostrado una trayectoria creciente.

En términos de política pública, esta situación confirma que el déficit habitacional es un problema estructural que se incrementa cuando no existen mecanismos suficientes para ampliar la producción de soluciones habitacionales. Diversos estudios muestran que la vivienda cumple una triple función económica dentro de los hogares: constituye el principal activo patrimonial de las familias, opera como un mecanismo de protección frente a variaciones del ingreso familiar y contribuye a estabilizar el consumo en el tiempo.

En el primer caso, la evidencia muestra que cuando aumenta el valor de las viviendas, también tiende a aumentar el consumo de los hogares, lo que refleja un efecto de riqueza asociado a los activos residenciales.³⁵ Asimismo, investigaciones sobre el comportamiento económico de los hogares muestran que la vivienda puede operar como un mecanismo de protección frente al riesgo asociado a las variaciones en los costos habitacionales y a las condiciones del mercado, contribuyendo a estabilizar las decisiones económicas de las familias a lo largo del tiempo.³⁶

³⁴ Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2024). *Propuesta metodológica para la medición del déficit habitacional en el Ecuador*

³⁵ Case, K. E., Quigley, J. M., & Shiller, R. J. (2005). Comparing wealth effects: The stock market versus the housing market. *Advances in Macroeconomics*, 5(1), Article 1.

³⁶ Sinai, T., & Souleles, N. S. (2005). Owner-occupied housing as a hedge against rent risk. *The Quarterly Journal of Economics*, 120(2), 763–789.



De forma complementaria, los análisis sobre los impactos económicos de los desastres naturales muestran que la pérdida o el deterioro de viviendas constituyen uno de los principales factores que afectan el bienestar económico de los hogares. La destrucción o afectación de viviendas provoca pérdidas patrimoniales directas y disminuye la capacidad de las familias para mantener su consumo, lo que agrava los efectos económicos de los desastres en los territorios afectados.³⁷

En conjunto, esta evidencia confirma que la vivienda cumple una función social básica y constituye un activo económico central en el patrimonio de los hogares, cuya pérdida o deterioro genera efectos inmediatos en su estabilidad económica. En este contexto, la vivienda no debe entenderse únicamente como una necesidad básica, sino también como un activo económico importante para los hogares. En términos económicos, su ausencia reduce el patrimonio de las familias y afecta su estabilidad financiera.

Esta situación se vuelve crítica cuando el déficit habitacional estructural se agrava por la ocurrencia de eventos climáticos adversos que afectan directamente a las viviendas. En el caso ecuatoriano, la información oficial confirma que los fenómenos naturales y los eventos de origen antrópico han generado daños importantes en las viviendas, incrementando la demanda de soluciones habitacionales y profundizando el déficit existente.

En el período comprendido entre el 1 de marzo de 2025 y el 4 de marzo de 2026, se reportaron 2.687 eventos adversos de origen natural o antrópico que generaron afectaciones o destrucción de viviendas a nivel nacional. Entre los eventos más recurrentes se registran incendios estructurales, inundaciones, deslizamientos y colapsos de infraestructura, todos ellos inciden directamente sobre la integridad del parque habitacional. Como resultado de estos eventos, 65.945 viviendas resultaron afectadas y 1.553 viviendas fueron destruidas, impactando a 232.282 personas en todo el territorio nacional.³⁸

³⁷ Hallegatte, S., Rentschler, J., & Walsh, B. (2017). Building back better: Achieving resilience through stronger, faster, and more inclusive post-disaster reconstruction. World Bank.

³⁸ Informe Técnico No. SNGR-DMEVA-2026-003, remitido a la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República del Ecuador, mediante Oficio Nro. MIT-MIT-26-87-OF, de 5 de marzo de 2026.



La recurrencia de estos eventos confirma la alta exposición del Ecuador a fenómenos naturales que afectan la infraestructura habitacional. De forma ejemplificativa, solo en el período comprendido entre el 1 de enero y el 4 de marzo de 2026, se registraron 1.273 eventos adversos asociados a lluvias a nivel nacional. Como consecuencia de estos eventos, 7.494 viviendas resultaron afectadas y 60 viviendas fueron destruidas, dejando un total de 26.693 personas afectadas o damnificadas en un período relativamente corto de tiempo.³⁹

En este contexto, el déficit habitacional histórico adquiere una dimensión urgente cuando se ve agravado por eventos climáticos recurrentes que generan impactos verificables y actuales sobre los hogares y los territorios. La destrucción o deterioro de viviendas implica una pérdida patrimonial directa para las familias, incrementa la presión sobre la demanda de soluciones habitacionales y genera efectos económicos inmediatos sobre la estabilidad material de los hogares afectados.

Desde la perspectiva de la política económica, este escenario exige la adopción de medidas normativas capaces de acelerar la provisión de soluciones habitacionales y movilizar mecanismos que permitan ampliar la oferta de vivienda adecuada en el corto plazo; reduciendo así, los efectos patrimoniales y de consumo derivados de la pérdida de vivienda. La inacción frente a este fenómeno no solo prolongaría el déficit habitacional estructural, sino que profundizaría sus efectos económicos, incrementando la presión sobre los hogares afectados, deteriorando su capacidad de recuperación frente a eventos climáticos adversos y ampliando las brechas territoriales en materia de hábitat y vivienda.

3.2. Restricción fiscal y necesidad de mecanismos alternativos de financiamiento para la provisión de vivienda de interés social

La respuesta al déficit habitacional en el Ecuador se desarrolla en un contexto de limitaciones fiscales que restringen la capacidad del Estado para aumentar

³⁹ IDEM.

de forma sostenida el gasto público destinado a vivienda social. Estas limitaciones responden a las condiciones estructurales de las finanzas públicas, que establecen límites a la expansión de programas financiados exclusivamente con recursos del presupuesto. En este escenario, las estrategias para reducir el déficit habitacional deben considerar estas restricciones y preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

El análisis de la Proforma del Presupuesto General del Estado para el ejercicio fiscal 2026, confirma la existencia de estas restricciones estructurales. El presupuesto proyectado para dicho ejercicio se aproxima a los USD 46.000 millones, mientras que los ingresos totales estimados se sitúan alrededor de los USD 27.000 millones, lo que genera una necesidad de financiamiento cercana a los USD 16.000 millones. Esta brecha refleja un desequilibrio fiscal persistente entre ingresos y gastos que obliga al Estado a acudir de manera recurrente a mecanismos de financiamiento interno y externo para sostener el funcionamiento del presupuesto público. Más que un fenómeno coyuntural, esta situación evidencia la presencia de una presión estructural sobre las finanzas públicas, la cual, limita el espacio fiscal disponible para expandir nuevas obligaciones permanentes de gasto.

En este contexto, responder al déficit habitacional únicamente mediante el aumento del gasto público presenta limitaciones evidentes. La creación de nuevos programas o el incremento de transferencias para vivienda social implicaría ampliar el gasto del Estado, lo que, sin un aumento de los ingresos fiscales, podría afectar el equilibrio de las finanzas públicas y aumentar la dependencia del endeudamiento. Esta situación generaría presiones sobre la sostenibilidad fiscal.

A lo anterior se suma un factor adicional que incrementa la presión fiscal asociada al déficit habitacional: la recurrencia de eventos climáticos adversos que provocan la destrucción o el deterioro de viviendas. Cuando estos eventos ocurren, el Estado enfrenta presiones inmediatas para financiar la reconstrucción, reposición de viviendas o la asistencia a las familias afectadas. Si el déficit habitacional se atiende únicamente con recursos presupuestarios, cada evento climático puede generar un aumento repentino del gasto público.



En consecuencia, se incrementa la volatilidad del gasto y se intensifican las presiones sobre el financiamiento estatal.

En términos económicos, esto implica que el déficit habitacional representa una potencial fuente de presión fiscal futura. La persistencia de un parque habitacional insuficiente o vulnerable frente a eventos climáticos adversos aumenta la probabilidad de que el Estado deba intervenir recurrentemente mediante programas de reconstrucción financiados con recursos públicos, generando ciclos de gasto extraordinario que tensionan las finanzas públicas y reducen la capacidad de planificación fiscal de largo plazo.

En este contexto de restricción fiscal estructural y de presión potencial sobre el gasto público futuro, la política económica requiere la incorporación de instrumentos alternativos que permitan ampliar la provisión de vivienda social sin depender exclusivamente de recursos presupuestarios. Los mecanismos que canalizan inversión privada hacia la producción o provisión de vivienda de interés social constituyen, en este punto, una herramienta de política económica que permite movilizar recursos adicionales hacia el sector habitacional, sin generar incrementos inmediatos del gasto público.

Desde esta perspectiva, el uso de incentivos tributarios para promover la participación del sector privado en la provisión de vivienda social responde a una lógica económica clara, en la que la generación de soluciones habitacionales es asumida, en parte, por la inversión privada, reduciendo así la presión sobre el gasto público. Al mismo tiempo, estos mecanismos contribuyen a ampliar la oferta de vivienda mediante la incorporación de recursos que no provienen del presupuesto del Estado.

La adopción de este tipo de mecanismos no implica una sustitución del rol del Estado en la política de vivienda, sino una ampliación de las herramientas disponibles para enfrentar el déficit habitacional dentro de un contexto de presión fiscal. En lugar de depender exclusivamente del gasto público directo, la política económica puede incorporar incentivos que alineen a la inversión privada con objetivos de interés social.



En consecuencia, la implementación de instrumentos normativos que faciliten la canalización de inversión privada hacia la vivienda de interés social constituye una respuesta económica directa frente a la restricción fiscal existente.

El carácter urgente de esta medida se justifica porque el déficit habitacional se desarrolla en un contexto de alta restricción fiscal y de creciente exposición a eventos climáticos adversos. En este escenario, la respuesta basada únicamente en la expansión del gasto público enfrenta límites macroeconómicos inmediatos. Al mismo tiempo, la postergación de medidas que permitan incentivar la inversión privada en la provisión de vivienda social incrementaría la presión sobre el presupuesto del Estado y retrasaría la disponibilidad de soluciones habitacionales para los hogares afectados.

Desde la perspectiva de la política económica, la adopción de instrumentos que permitan activar de forma inmediata la participación del sector privado en la provisión de vivienda de interés social, constituye una medida orientada a reducir los efectos económicos derivados del déficit habitacional, en un contexto de restricción fiscal. Este tipo de mecanismos permite ampliar la oferta de vivienda sin generar nuevas obligaciones de gasto permanente ni incrementar la carga tributaria; contribuyendo simultáneamente a aliviar presiones fiscales futuras y a movilizar recursos privados, hacia la atención de un problema estructural de alta sensibilidad económica y social.

Por estas razones, la adopción de medidas normativas que incentiven la participación del sector privado en la provisión de vivienda social no responde únicamente a una estrategia programática de política pública, sino a una necesidad económica inmediata derivada de la situación fiscal actual del Estado.

3.3. Estabilidad territorial: costos económicos de la expansión informal del territorio y presión sobre servicios públicos

El déficit habitacional incide directamente en las condiciones de vida de los hogares y en la configuración territorial de las ciudades. Cuando la oferta formal

de vivienda resulta insuficiente para atender la demanda —particularmente de los hogares de ingresos medios y bajos—, parte de la población recurre a mecanismos informales de acceso al suelo y a la vivienda. En el Ecuador, la magnitud del déficit habitacional cuantitativo (727.689 viviendas a nivel nacional en 2022) evidencia una brecha estructural persistente entre la oferta formal de vivienda y la demanda de los hogares. Esta situación, agravada por las condiciones climáticas actuales, incrementa el riesgo de expansión de asentamientos informales y de ocupaciones irregulares del suelo en áreas urbanas y periurbanas.

Estudios en economía urbana han determinado las implicaciones económicas de estos procesos demostrando que la expansión de asentamientos informales incrementa los costos de provisión de infraestructura y servicios públicos, por cuanto la instalación posterior de redes de agua potable, saneamiento, transporte y equipamientos urbanos resulta más costosa que su implementación dentro de procesos de urbanización planificada. Asimismo, estos patrones tienden a generar ciudades más dispersas y menos eficientes, lo que eleva los costos de transporte, reduce la productividad urbana y dificulta la planificación territorial.⁴⁰

Adicionalmente, estudios sobre desarrollo urbano en economías emergentes señalan que la informalidad en el acceso al suelo genera pasivos urbanos, en virtud de que los gobiernos deben asumir los costos de regularización de asentamientos, provisión de infraestructura y corrección de desequilibrios territoriales. En muchos casos, la inversión pública necesaria para el efecto resulta mayor que el costo de proveer infraestructura desde el inicio dentro de procesos de urbanización formal.⁴¹

Desde la perspectiva de las finanzas públicas, estos procesos generan una acumulación de costos fiscales diferidos. La expansión de asentamientos informales no elimina la necesidad de proveer infraestructura y servicios, sino que traslada su financiamiento al futuro en condiciones más complejas y

⁴⁰ Glaeser, E. L., & Gottlieb, J. D. (2009). The wealth of cities: Agglomeration economies and spatial equilibrium in the United States. *Journal of Economic Literature*, 47(4), 983–1028.

⁴¹ Brueckner, J. K., & Selod, H. (2009). A theory of urban squatting and land-tenure formalization in developing countries. *American Economic Journal: Economic Policy*, 1(1), 28–51.

costosas. En consecuencia, la informalidad urbana no resuelve el déficit habitacional, sino que genera mayores presiones sobre los recursos públicos y la capacidad de planificación de los gobiernos locales.

La urgencia económica de adoptar medidas para ampliar la oferta de vivienda formal se explica porque el déficit habitacional genera dinámicas que aumentan los costos asociados a la regularización del suelo, a la provisión tardía de infraestructura y a la corrección de desequilibrios territoriales. En última instancia, estos costos se trasladan al sector público, incrementando el gasto en servicios urbanos.

En términos económicos, esto implica la acumulación de pasivos urbanos que afectan la eficiencia del gasto público y la sostenibilidad de las finanzas locales. Por ello, ampliar de manera oportuna la oferta de vivienda formal constituye una medida económicamente racional para evitar que el déficit habitacional se traduzca en mayores cargas fiscales y presiones sobre los servicios públicos en el corto y mediano plazo.

3.4. Estancamiento económico y necesidad de dinamización productiva

Diversas estimaciones de organismos internacionales y del Banco Central del Ecuador coinciden en que el crecimiento económico previsto para 2026 se mantendrá en niveles moderados, con proyecciones cercanas al 2% anual. Este ritmo de crecimiento limita la capacidad de la economía para absorber los impactos de eventos climáticos adversos y reduce el margen de recuperación de la actividad económica en el corto plazo.

En escenarios de crecimiento moderado o estancamiento relativo, la política económica suele orientarse hacia sectores capaces de generar efectos multiplicadores amplios sobre el empleo, la inversión y la actividad productiva. Dentro de este conjunto de sectores, la construcción ocupa un lugar particularmente relevante debido a su elevada capacidad de movilizar encadenamientos productivos y generar efectos económicos inmediatos sobre el mercado laboral y la inversión.



En el caso ecuatoriano, estudios sectoriales señalan que la actividad de construcción y desarrollo habitacional moviliza una amplia red de encadenamientos productivos y constituye un mecanismo relevante de inversión privada. El Banco Interamericano de Desarrollo ha identificado que la cadena de valor de la vivienda involucra a más de una decena de sectores productivos.⁴² Por su parte, investigaciones sobre la materia señalan que la expansión de este sector contribuye de manera significativa a la generación de empleo y al dinamismo de sectores productivos y por consiguiente al crecimiento del producto interno bruto.⁴³

En este contexto macroeconómico, caracterizado por un crecimiento moderado y por la necesidad de fortalecer los motores internos de la economía, las políticas públicas orientadas a dinamizar sectores con alto efecto multiplicador adquieren especial relevancia. En este sentido, la construcción de viviendas de interés social puede impulsar la inversión privada, generar empleo inmediato y contribuir a la formación de capital en la economía.

Por estas razones, la adopción de medidas para incentivar la inversión en vivienda de interés social busca reducir el déficit habitacional e impulsar sectores con capacidad de generar efectos inmediatos en el empleo y la inversión, fortaleciendo la capacidad de respuesta de la economía y justificando el carácter económico y urgente de la intervención normativa.

4. RAZONES POR LAS QUE NO PUEDE MODIFICARSE LA SITUACIÓN EXISTENTE MEDIANTE LEYES EN VIGENCIA

La problemática del déficit habitacional, las desigualdades en el acceso a la vivienda y la ocurrencia de fenómenos naturales que afectan el ejercicio del derecho a una vivienda digna no pueden abordarse solamente a través de criterios técnicos, lineamientos administrativos o la aplicación aislada de la normativa secundaria.

⁴² Affordable Housing Institute, Guerrero Espinosa, J. A., Cervantes Bautista, J. J., Torcida Amero, L. I. J., Ruiz Hernández, F. J., & Jácome Polit, D. (2025). Cadena de valor de la vivienda en Ecuador: Estudio sectorial de vivienda en Ecuador. Banco Interamericano de Desarrollo.

⁴³ Mero Cedeño, J., Mero Cedeño, M., & Zambrano Cedeño, M. (2022). Sector de la construcción y su incidencia en el crecimiento económico del Ecuador. Ciencia y Sociedad y Economía, 6(2).

Considerando este escenario y las restricciones fiscales que limitan la capacidad del Estado ecuatoriano para ampliar el gasto en hábitat y vivienda, resulta necesario promover mediante incentivos tributarios, mecanismos que fomenten la participación del sector privado en la generación de viviendas de interés social.

La Ley de Régimen Tributario Interno, no contempla reglas específicas para la rebaja del Impuesto a la Renta por la donación de viviendas de interés social. Por ello, resulta necesario incorporar en la legislación tributaria un mecanismo que permita canalizar este tipo de aportes privados en favor de la política pública de vivienda.

5. POTENCIALES IMPACTOS DEL PROYECTO DE LEY.-

Las reformas generan un impacto económico y social orientado a ampliar la oferta de vivienda de interés social mediante la participación de la inversión privada. A través del incentivo tributario previsto, el proyecto permite canalizar recursos del sector privado para contribuir a la reducción del déficit habitacional, sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas ni generar presiones adicionales sobre el presupuesto del Estado.

Este mecanismo fortalece la capacidad del Estado para atender el déficit habitacional mediante la participación conjunta del sector público y del sector privado. Al mismo tiempo, promueve la generación de empleo y activa encadenamientos productivos vinculados a la provisión de materiales, servicios técnicos y otras actividades asociadas al sector de la construcción.

6. PROYECTO DE LEY

Por todo lo expuesto y en ejercicio de las facultades que la Constitución de la República otorga al Presidente de la República, se presenta ante la Asamblea Nacional el siguiente:



**PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE RÉGIMEN
TRIBUTARIO INTERNO PARA INCENTIVAR LA CONSTRUCCIÓN DE
VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL Y REDUCIR EL DÉFICIT
HABITACIONAL
CALIFICADO COMO URGENTE EN MATERIA ECONÓMICA**

EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO:

Que el numeral 5 del artículo 3 de la Constitución de la República establece como deber primordial del Estado: “Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.”;

Que el artículo 30 de la Constitución de la República determina que: “Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.”;

Que el numeral 2 del artículo 66 de la Constitución de la República garantiza: “El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.”;

Que el artículo 140 de la Constitución de la República establece que el 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.”;

Que el numeral 5 del artículo 261 de la Constitución de la República prescribe que el Estado Central tendrá competencia exclusiva sobre la



política económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria; el comercio exterior y el endeudamiento;

Que el artículo 300 de la Constitución de la República determina que: “[l]a política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.”;

Que el artículo 301 de la Constitución de la República dispone que: “[s]ólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. [...]”;

Que el artículo 375 de la Constitución de la República establece que el Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, así como, ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda;

Que, de conformidad con el numeral 15 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, corresponde al ente rector del Sistema Nacional de Finanzas Públicas dictaminar en forma previa, obligatoria y vinculante sobre todo proyecto de ley, decreto, acuerdo, resolución, o cualquier otro instrumento legal o administrativo que tenga impacto en los recursos públicos o que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público no Financiero;

Que el artículo 30 de la Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social define a la vivienda de interés social como: “[...] la vivienda adecuada y digna, subsidiada y preferentemente gratuita, destinada a satisfacer la necesidad de vivienda de la población en situación de pobreza o vulnerabilidad y de las personas de los grupos de atención prioritaria, en especial la que pertenece a los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios; teniendo como población preeminente a las mujeres cabezas de hogar, las mujeres víctimas de violencia de género, las personas migrantes en condición de repatriadas y/o retornadas, que acrediten la condición de serlo, los ex combatientes de los conflictos bélicos de 1981 y 1995; y, todas las personas que integran la economía popular y solidaria, que presentan la necesidad de vivienda propia, sin antecedentes de haber recibido anteriormente otro beneficio similar.”;

Que el artículo 31 del Código Tributario señala: “[s]ólo mediante disposición expresa de ley, se podrá establecer exenciones tributarias. [...]”;

Que con Oficio No. MEF-VGF-2026-0144-O de 08 de marzo de 2026, el Ministerio de Economía y Finanzas emitió un dictamen favorable sobre el proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno para Incentivar la Construcción de Viviendas de Interés Social y Reducir el Déficit Habitacional;

Que la presente reforma tiene por objeto generar incentivos para la participación del sector privado en la construcción de vivienda de interés social, contribuyendo así a la reducción del déficit habitacional, el cual se ha visto agravado por la ocurrencia de eventos climáticos adversos y otras contingencias;

En ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 120 numeral 6 de la Constitución de la República, la Asamblea Nacional expide la siguiente:

**LEY REFORMATORIA A LA LEY DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO
PARA INCENTIVAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS
SOCIAL Y REDUCIR EL DÉFICIT HABITACIONAL**

**TÍTULO I
GENERALIDADES**

Artículo 1.- Objeto de la Ley.- La presente Ley tiene por objeto crear un incentivo tributario aplicable a quienes donen viviendas de interés social a favor del ente rector de hábitat y vivienda, con el propósito de fomentar la participación del sector privado en la generación de soluciones habitacionales y contribuir a la reducción del déficit habitacional, agravado por la ocurrencia de eventos climáticos adversos u otras contingencias.

Artículo 2.- Ámbito de la Ley.- Las disposiciones de la presente Ley son de carácter especial, de orden público y se aplicarán en todo el territorio nacional. La participación privada incentivada por esta Ley tendrá carácter complementario y en ningún caso sustituirá las obligaciones constitucionales que corresponden al Estado en materia de hábitat y vivienda.

TÍTULO II
DISPOSICIONES REFORMATARIAS

Artículo 3.- A continuación del tercer artículo innumerado posterior al artículo 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno, agréguese el siguiente artículo:

“Art. (...).- Rebaja del impuesto a la renta causado por donaciones de vivienda de interés social. - Los contribuyentes que realicen donaciones a favor del ente rector de hábitat y vivienda tendrán derecho a una rebaja del impuesto a la renta causado en el ejercicio fiscal en el que se perfeccione la donación, equivalente al cien por ciento (100 %) del valor donado, con un límite máximo del treinta por ciento (30%) del impuesto causado, sin derecho a devolución.

Será requisito indispensable para el perfeccionamiento de la donación que habilite a acceder a la rebaja del impuesto a la renta, el acta de entrega recepción definitiva de la obra suscrita entre el donante y el ente rector de hábitat y vivienda, a través de la cual se verificará el cumplimiento de los criterios técnicos establecidos para las viviendas de interés social, conforme la Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social, su reglamento y demás normativa emitida para el efecto.

Las donaciones consistirán en viviendas de interés social, las que deberán cumplir con los parámetros de precio máximo, superficie construida, estándares de construcción y demás requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social y en la normativa sectorial vigente. El incumplimiento de dichos estándares y/o el hallazgo de vicios ocultos habilitará al Estado para exigir la restitución íntegra del beneficio tributario otorgado, sin perjuicio de las demás acciones legales a las que hubiere lugar.

El ente rector de hábitat y vivienda verificará el cumplimiento de lo establecido en el inciso precedente; luego de lo cual, transferirá las viviendas recibidas en donación a favor de beneficiarios que cumplan con los criterios establecidos en la Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social, el Reglamento de la presente Ley y la normativa sectorial aplicable en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la fecha del perfeccionamiento de la donación.

Para efectos de la determinación del valor sujeto a la rebaja, se considerará exclusivamente el valor técnico referencial establecido en la normativa sectorial vigente.

Para la adecuada focalización del beneficio, el ente rector de hábitat y vivienda elaborará y publicará anualmente el catálogo de necesidades de vivienda de interés social que servirá para la aplicación de la presente disposición, en el cual se priorizarán territorios que registren mayores niveles de déficit habitacional, pobreza o necesidades básicas insatisfechas, procurando una distribución territorial equilibrada del beneficio.

La donación deberá efectuarse conforme a los mecanismos y condiciones que se establezcan en el reglamento a la presente Ley.

El ente rector de las finanzas públicas establecerá el monto máximo de gasto tributario que podrá generarse por la aplicación de este beneficio, en función de la programación fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas, mismo que será puesto en conocimiento del ente rector de hábitat y vivienda para su implementación.”

Artículo 4.- Agréguese la siguiente Disposición Transitoria en la Ley de Régimen Tributario Interno:

“DÉCIMA.- La rebaja incorporada al régimen del impuesto a la renta mediante el artículo 3 de la presente Ley tendrá carácter temporal y será aplicable para el impuesto a la renta del período fiscal 2026 hasta el período fiscal 2029.”

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- El ente rector de las finanzas públicas, el ente rector de hábitat y vivienda y el Servicio de Rentas Internas, evaluarán anualmente el impacto fiscal y económico de la aplicación de la presente Ley y su articulación con el Plan Anual de Inversiones y el Presupuesto General del Estado.

SEGUNDA.- El Servicio de Rentas Internas emitirá en un plazo máximo de treinta

(30) días, la normativa secundaria para implementar lo dispuesto en la reforma a la Ley de Régimen Tributario Interno, en el ámbito de sus competencias.

TERCERA.- Para el ejercicio fiscal 2026, el ente rector de hábitat y vivienda en un plazo máximo de treinta (30) días, contado a partir de la publicación



de esta Ley en el Registro Oficial, publicará el catálogo de necesidades de vivienda de interés social.

Para los ejercicios fiscales subsiguientes, el catálogo se publicará hasta el 15 de febrero de cada año.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

ÚNICA.- La rebaja del impuesto a la renta por donaciones de viviendas de interés social al ente rector de hábitat y vivienda previsto en el tercer artículo innumerado agregado posterior al artículo 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno, será aplicable al ejercicio fiscal 2026, a partir del día siguiente a la publicación en el Registro Oficial de esta Ley.

DISPOSICIÓN FINAL

ÚNICA.- La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial y prevalecerá sobre toda norma de igual o menor jerarquía.

