



Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que el artículo 1 de la Constitución de la República determina que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico;

Que la Constitución es un compromiso social, democrático y de equidad económica. Compromisos que están vigentes durante tiempos ordinarios y excepcionales, para lograr preservar el Estado, la sociedad y la vigencia de la Norma Suprema. El compromiso social nace del soberano como poder constituyente que es el pueblo, así el preámbulo de la Norma Suprema reconoce que nosotras y nosotros, el pueblo soberano del Ecuador, con un profundo compromiso del presente y futuro, decidimos construir una nueva convivencia ciudadana;

Que el Estado es constitucional de derechos y justicia, social y democrático, como lo prevé el artículo 1 de la Constitución, se ejerce en respeto de los derechos del pueblo y de la naturaleza, a través de mecanismos de participación directa, representativa y de la delegación de la autoridad democrática. Finalmente, es un compromiso que invoca el respeto de la dignidad, la diversidad y busca una vida en armonía con la naturaleza, responsabilidades que se concretan mediante la equidad y solidaridad en lo económico y social para alcanzar el buen vivir;

Que el artículo 3 de la Carta Fundamental establece que son deberes primordiales del Estado: “1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.”;

Que son deberes del Estado, sea en tiempos ordinarios o de excepcionalidad, conforme el artículo 3 de la Constitución, planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la distribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir;

Que, el artículo 14 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que garantice la sostenibilidad y el buen vivir;

Que de conformidad con el inciso primero del artículo 32 de la Carta Fundamental, la salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir;



Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Que de conformidad con los numerales 9, 10 y 15 del artículo 83 de la Constitución de la República, son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y ecuatorianos “9. *Practicar la justicia y la solidaridad en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de bienes y servicios; 10. Promover la igualdad en la diversidad y en las relaciones interculturales; y (...) 15. Cooperar con el Estado y la comunidad en la seguridad social y, pagar los tributos establecidos por ley*”, deberes que deben ser cumplidos con honestidad y transparencia;

Que de conformidad con el artículo 165 de la Constitución de la República del Ecuador, una vez declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá: 1) Decretar la recaudación anticipada de tributos; 2) Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación; 3) Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional; 4) Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado; 5) Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional; 6) Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones; 7) Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos; y, 8) Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarios, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad;

Que en ejercicio de la soberanía la Constitución permite sostener que los derechos y deberes de los ciudadanos y el Estado se deben cumplir en tiempos ordinarios y extraordinarios. Así, la Constitución prevé el estado de excepción, que de forma directa relaciona los componentes políticos de decisión, de seguridad, de justicia social y económicos de la Constitución para aplicarlos dentro de los límites basados en los derechos y la temporalidad, territorialidad y el test de proporcionalidad. En ese sentido, el objeto del Estado de Excepción no es suspender la Constitución sino aplicarla para períodos de emergencia con la institucionalidad que ha previsto para estos períodos, sustentándose en hechos que, por su gravedad, inminencia y no previsibilidad, como ha ocurrido con la pandemia del COVID-19, requieren de la priorización y la preservación de la vida del pueblo, del Estado y de la Constitución;

Que, la suspensión o límites temporales a otros derechos y la previsión de institutos de poder o decisión, en lo político, económico y uso racional de la fuerza, deben circunscribirse al principio de legalidad, de ahí que se requiere que las medidas se dicten mediante decreto ejecutivo y cuenten con un control de constitucionalidad, como ha ocurrido con el Decreto Ejecutivo Nro.1126 que cuenta con dictamen de constitucionalidad Nro. 5-20-EE/20;

Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Que, se ha justificado la temporalidad de las medidas en relación con la evidencia de los hechos que son públicos y de efectos globales como es la pandemia COVID-19, al no tener una delimitación territorial por ser un problema de índole global afecta a todo el territorio nacional constituyéndose en calamidad pública. De ahí que las medidas que se prevén en el artículo 165 de la Constitución, requieren ser aplicadas para proteger el derecho a la salud de la población y los elementos de subsistencia de la sociedad y el Estado;

Que las medidas previstas por la Constitución para tratar el estado de excepción como la recaudación anticipada de tributos, es atribución expresa del presidente constitucional de la República conforme con el numeral 1 del artículo 165 de la Carta Magna;

Que el artículo 286 de la Carta Fundamental determina que las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes;

Que el artículo 300 de la Carta Fundamental establece que el régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria;

Que los instrumentos de economía de la Constitución, bajo el modelo social y solidario, deben ser aplicados por su relación directa con las instituciones diseñadas en la Norma Suprema, como es el Estado de Excepción, por lo que, se puede verificar que los artículos 164, 165 y 166 de la Carta Magna, prevén medidas que se relacionan con recursos públicos, tributos, derechos del buen vivir y derechos de propiedad, instituciones que en el marco de la excepción deben aplicarse a través de límites, aspectos que el Poder Constituyente y el pueblo a través de su elección popular han sido encargados al Presidente de la República, pudiendo recurrir a ellos en términos de proporcionalidad, necesidad y humanidad, para superar la excepción, como ocurre con la requisición, la prohibición de usar fondos de educación y salud, la autorización de uso de fondos públicos para atender la crisis y la recaudación anticipada de tributos. En ese sentido, las medidas deben aplicarse considerando la relación directa entre la causa de la crisis y los límites a los derechos y organización de la economía pública y tributaria en tiempos de crisis, sea por conflicto armado, grave conmoción interna, desastre natural o como es el caso del COVID-19 calificado como calamidad pública. Así, la COVID-19, es una pandemia con impacto mundial que ha obligado a fortalecer los derechos sociales en



Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

dimensiones no previstas por la planificación económica en tiempos ordinarios, en especial los derechos a la salud y educación, de ahí que la enfermedad provoca graves afectaciones a la salud e incluso es causa de muerte como lo demuestran los datos del Ministerio de Salud que a fecha 02 de septiembre de 2020 ha presentado un cifra de 6.619 personas fallecidas por COVID-19 y 3.743 fallecidas probables por COVID-19. Estos hechos, al unísono, permiten crear medidas en términos de políticas públicas, medidas de excepción, decisiones de uso racional de la fuerza y el uso de recursos públicos; de ahí, que estas medidas directas son el confinamiento social, el distanciamiento social, la semaforización en los cantones, el teletrabajo y la atención prioritaria del sistema de salud pública a personas afectadas por este virus;

Que en observancia de los principios constitucionales del régimen tributario, se ha verificado la suficiencia de la recaudación tributaria y la capacidad contributiva del sector económico intervenido, lo que permite adelantar la recaudación de tributos conforme dispone el numeral 1 del artículo 165 y artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador. La medida de anticipación de tributos es constitucionalmente legítima, es proporcional en relación con que permite abastecer de insumos, acceso a medicamentos, adquisición de pruebas, pago de salarios del personal de salud, preparar al Ecuador para la adquisición de vacunas paliativas y de retrovirales definitivos para combatir la emergencia sanitaria, en contraste con la capacidad contributiva de las empresas convocadas al cumplimiento del anticipo tributario;

Que el artículo 323 de la Constitución prohíbe toda forma de confiscación, de tal manera que esta medida garantiza que el porcentaje del anticipo tributario sea proporcional a la realidad económica actual;

Que el inciso primero del artículo 389 de la Norma Suprema establece que el Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres y la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad;

Que el artículo 28 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado define a los estados de excepción como la respuesta a graves amenazas de origen natural o antrópico que afectan la seguridad y del Estado y corresponden a un régimen de legalidad en el cual no podrán cometerse arbitrariedades en el contexto de la declaración; estos se dictan por decreto en caso de estricta necesidad cuando el orden institucional no es capaz de responder a las amenazas de seguridad de las personas y del Estado, deberán expresar la causa, motivación, ámbito territorial, duración y medidas, y deberán contener en forma clara y precisa las funciones y actividades que realizarán las instituciones públicas y privadas involucradas;

Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Que el artículo 32 de la Ley ibídem establece que el estado de excepción se declarará en los casos detallados en la Constitución que corresponden a: agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural;

Que el artículo 36 de la Ley ibídem establece la facultad del Presidente de la República de que decretado el Estado de Excepción, las actividades ordinarias del Estado pasen a actividades para atención de la crisis, conflicto o cualquier otra emergencia nacional; esto implicará la orden forzosa de prestar servicios individuales o colectivos, sean a nacionales y extranjeros, o personas naturales y jurídicas;

Que en atención al literal d) del artículo 9 de la Ley Orgánica de Salud le corresponde al Estado garantizar el derecho a la salud de las personas, para lo cual tiene, entre otras, las siguientes responsabilidades: “d) Adoptar las medidas necesarias para garantizar en caso de emergencia sanitaria, el acceso y disponibilidad de insumos y medicamentos necesarios para afrontarla, haciendo uso de los mecanismos previstos en los convenios y tratados internacionales y la legislación vigente”;

Que de conformidad con el artículo 259 de la Ley ibídem la emergencia sanitaria se define como toda situación de riesgo de afección de la salud originada por desastres naturales o por acción de las personas, fenómenos climáticos, ausencia o precariedad de condiciones de saneamiento básico que favorecen el incremento de enfermedades transmisibles. Requiere la intervención especial del Estado con movilización de recursos humanos, financieros u otros, destinados a reducir el riesgo o mitigar el impacto en la salud de las poblaciones más vulnerables;

Que mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1017 de fecha 16 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud, que representan un alto riesgo de contagio para toda la ciudadanía y generan afectación a los derechos a la salud y convivencia pacífica del Estado, a fin de controlar la situación de emergencia sanitaria para garantizar los derechos de las personas ante la inminente presencia del virus COVID-19 en Ecuador;

Que mediante Dictamen Nro.1-20-EE/20, la Corte Constitucional emite dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Ejecutivo Nro.1017 de 16 de marzo de 2020 y dicta parámetros que identifiquen situaciones que configuren un evento de calamidad pública. Al respecto la Corte Constitucional se ha pronunciado de la siguiente manera: “En este sentido, puede afirmarse que por calamidad pública se entiende toda situación de catástrofe con origen



Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

en causas naturales o antrópicas que, por tener el carácter de imprevisible o sobreviniente, provoca graves consecuencias sobre la sociedad, particularmente, la lesión o puesta en riesgo de la integridad de la vida humana o de la naturaleza. Así se destaca de la definición expuesta dos elementos esenciales cuya concurrencia se requiere para la configuración de una calamidad pública, a saber, (i) la presencia de una situación catastrófica derivada de causas naturales o humanas que afecte gravemente a las condiciones sociales de una región o de todo el país; y (ii) que la concurrencia de dicha situación sea imprevista o sobreviniente.”;

Que en virtud de lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo Nro.1021, se establecieron regulaciones temporales y especiales para el pago de impuestos nacionales que otorgaron la posibilidad de diferir el pago del impuesto a la renta del ejercicio fiscal 2019 y el pago del impuesto al valor agregado de los meses de marzo, abril y mayo del 2020 para los siguientes sujetos pasivos: 1) Microempresas, 2) Sujetos pasivos que a la fecha de emisión del Decreto Ejecutivo Nro.1021 haya tenido registrada como actividad económica principal la operación de líneas aéreas, la prestación de servicios turísticos de alojamiento y/o comida o actividades del sector agrícola, 3) Sujetos pasivos que a la fecha de emisión del Decreto Ejecutivo hayan tenido como domicilio tributario principal la provincia de Galápagos, 4) Sujetos pasivos que sean exportadores habituales de bienes, conforme la normativa tributaria vigente, y, 5) Sujetos pasivos que el 50% de sus ingresos corresponda a actividades de exportación de bienes;

Que mediante Decreto Ejecutivo Nro.1052, el Presidente de la República renovó el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por los casos de coronavirus confirmados y por el número de fallecidos a causa de la COVID-19 en Ecuador, que siguen representando un alto riesgo de contagio para toda la ciudadanía y generan afectación a los derechos a la salud y convivencia pacífica del Estado, a fin de poder desplegar las medidas de distanciamiento social necesarias para controlar la situación de emergencia sanitaria y replegar las medidas de aislamiento social, garantizando los derechos de las personas ante la inminente presencia del virus COVID-19 en Ecuador;

Que mediante Dictamen Nro.2-20-EE/20, la Corte Constitucional emitió dictamen favorable de constitucionalidad al Decreto Ejecutivo Nro.1052, que contiene la renovación del estado de excepción por calamidad pública debido a la pandemia de coronavirus COVID-19;

Que el Dictamen Nro.2-20-EE/20, la Corte Constitucional, respecto del uso de recursos públicos estableció: “Transparencia y corrupción 50. Un aspecto que ha causado malestar público tiene que ver con las denuncias sobre el mal uso de recursos públicos y con la corrupción durante el estado de excepción. El Decreto establece la necesidad de contar

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

con los recursos suficientes para atender la situación de excepción. Esta necesidad tiene que ir acompañada con la garantía de que esos recursos tengan un uso efectivo para los fines del estado de excepción. 51. Por la razón anterior, la Corte considera que, las autoridades competentes deben transparentar la información, los procesos completos de compras públicas, el uso y el destino de los recursos públicos. Las autoridades encargadas de las compras públicas deberán garantizar la transparencia, rendir cuentas, informar, promocionar, publicitar todo el ciclo de la contratación pública, e informar a la Contraloría General del Estado acerca de las irregularidades encontradas en el ejercicio de sus competencias. De igual modo, la Contraloría General del Estado debe cumplir con su misión y las autoridades auditadas deben brindar todas las facilidades para que los órganos de control cumplan eficazmente su función. 52. La Corte resalta el deber constitucional de toda personal de denunciar y combatir los actos de corrupción a través de veedurías ciudadanas o los mecanismos a su alcance. Por su parte, la Fiscalía General del Estado debe investigar y, cuando corresponda, los jueces y tribunales sancionar a quienes cometan infracciones relacionadas con hechos de corrupción.”;

Que mediante Decreto Ejecutivo No. 1074 de 15 de junio de 2020, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 225 de 16 de junio de 2020, el Presidente de la República declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por la presencia de la COVID-19 en el Ecuador, a fin de continuar con el control de la enfermedad a través de medidas excepcionales necesarias para mitigar su contagio masivo;

Que mediante Dictamen Nro.3-20-EE/20, la Corte Constitucional emitió dictamen favorable de constitucionalidad al Decreto Ejecutivo Nro.1074 que contiene la declaratoria del estado de excepción por calamidad pública debido a la pandemia de coronavirus COVID-19 y resolvió: “151. En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

a. Declarar dictamen favorable del Decreto Ejecutivo 1074, sujeto a que, en el término de 60 días, el Presidente de la República y el resto de entes con potestad normativa, acaten las exigencias dispuestas en la presente decisión, específicamente en la sección 4.5. Para este efecto, se observará: i. En cuanto a las medidas de aislamiento y distanciamiento social, para que estas sean constitucionales, las mismas no pueden interrumpir el normal funcionamiento del Estado, al amparo del número 7 del artículo 123 de la LOGJCC. ii. En relación a la reactivación laboral y productiva a la que se hace referencia en los artículos 4 y 5 del Decreto 1074, es importante recalcar que cualquier actividad laboral o productiva que se realice debe ejecutarse en estricto cumplimiento y vigilancia de protocolos y directrices de bioseguridad. Por ende, se debe velar por que todas las personas que realicen actividades laborales y productivas que puedan ser reactivadas, las ejerzan con las medidas adecuadas para evitar contagios, siguiendo las directrices de las entidades encargadas y sin exponer su salud o de las



Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

personas que las rodean. iii. La crisis sanitaria no puede ser invocada de manera ambigua o abusiva para desatender las obligaciones ordinarias que el Estado tiene con respecto a la protección y promoción de derechos. En consecuencia, la suspensión y limitación de derechos ordenada en el Decreto 1074 y las medidas de aislamiento y distanciamiento social, deben ser analizadas a partir del principio pro persona y con base en los elementos que componen una sociedad democrática. iv. La suspensión y limitación de los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad de reunión y asociación, será idónea, necesaria, proporcional, y en consecuencia constitucional, siempre que persiga combatir la pandemia causada por el COVID-19 y no afecte el normal ejercicio de otros derechos no suspendidos ni limitados, tales como el de la protesta pacífica. v. Las suspensiones y limitaciones a las que haya lugar, deberán respetar el trabajo de los medios de comunicación, de las personas que presten servicios indispensables para el tratamiento de la crisis, de las organizaciones nacionales e internacionales no gubernamentales de asistencia humanitaria y de defensores de derechos humanos. vi. Las medidas de suspensión y limitación únicamente aplicarán con respecto a los derechos a la libertad de asociación, reunión y libre tránsito, así como a las requisiciones a las que haya lugar. Estas serán idóneas, necesarias y proporcionales (i) si permiten cumplir los objetivos del estado de excepción; y, (ii) si no interrumpen el normal funcionamiento del Estado. vii. El Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Defensa, en el ejercicio de las funciones militares y policiales, deberán velar por que se respeten las medidas y protocolos de bioseguridad en el actuar de las instituciones a su cargo. 1. Esto abarca la entrega de material y equipos adecuados que impidan el contagio de personal de Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y de las personas con las que tienen contacto. viii. Las requisiciones a las que haya lugar serán idóneas, necesarias y proporcionales, siempre que se ejecuten “en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable” para combatir la calamidad pública, para preservar la prestación de servicios esenciales en el país y con el propósito de proteger los derechos del resto de ciudadanos. ix. Recordar al Ejecutivo, a sus entidades adscritas y al resto de poderes del Estado, que en un escenario de crisis sanitaria y pandemia, no se debe afectar de forma alguna la institucionalidad democrática y el Estado de derecho. Por el contrario, como garantía de evitar abusos y arbitrariedades, es necesario garantizar la transparencia en la gestión pública. x. Toda disposición u orden emitida por el COE N, será constitucional siempre que sea (i) con la finalidad de ejecutar las medidas adoptadas por el Presidente de la República en la declaratoria; (ii) en estricta coordinación con las autoridades correspondientes; (iii) con el objetivo de cumplir los objetivos y fines del estado de excepción; (iv) previo análisis de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de sus acciones; (v) para proteger los derechos que no han sido suspendidos ni limitados y aquellos que no pueden ser intervenidos; y, (vi) previa información a la ciudadanía, por todos los medios posibles, a fin de garantizar certeza en la población. b. Declarar que la “emergencia económica” que prescribe el Decreto 1074, no es constitutiva de ninguna de las causales establecidas



Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

en el artículo 164 de la Constitución, que permita establecer y/o mantener un régimen de excepcionalidad en el país. c. Disponer que el Presidente de la República informe cada 30 días a esta Corte, contados a partir de la notificación del presente dictamen, sobre las acciones dirigidas a establecer un régimen de transición a la “nueva normalidad”. d. Enfatizar que este dictamen no constituye un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de los actos normativos que han sido remitidos como anexos del Decreto 1074. e. Recordar a las autoridades del COE N, así como a todo funcionario y funcionaria pública: i. La suspensión y limitación de derechos y la adopción de medidas excepcionales solo pueden ordenarse mediante decreto ejecutivo y bajo las condiciones señaladas en este dictamen; ii. Todos los derechos que no fueron suspendidos ni limitados expresamente, permanecerán vigentes durante el estado de excepción; y iii. Se encuentra proscrita la posibilidad de utilizar los fondos públicos destinados a salud y educación. f. Exhortar al Ejecutivo para que, de forma coordinada con todas las autoridades nacionales y locales, tome las medidas necesarias para organizar y afrontar la pandemia de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios. g. Requerir a las distintas funciones del Estado así como a las autoridades locales, para que, en el ámbito de sus funciones, trabajen de manera coordinada, para alcanzar mecanismos adecuados que permitan combatir y controlar de manera eficiente y sostenible la pandemia del COVID-19, de modo que, una vez finalizado el presente estado de excepción, se pueda organizar y afrontar la pandemia de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios. h. Recalcar que, el Ejecutivo y todos los entes con facultad normativa, dentro de las vías adoptadas para adecuar el sistema político y jurídico, deberán privilegiar (i) la protección y promoción de derechos y libertades de toda la población, especialmente de aquellos grupos que histórica y socialmente han sido preteridos, y que, a raíz de esta crisis, su situación pudo haber empeorado; así como, (ii) el mantenimiento y fortalecimiento del régimen democrático y sus instituciones. i. Demandar de las entidades del sector público responsables de enfrentar el COVID-19, cumplan sus funciones con estricto apego a la Constitución, en particular en preservar la salud y vida de los ecuatorianos y ecuatorianas, y cumplir los principios de transparencia y desempeño de la función pública con probidad, a la vez que acaten con su obligación de denunciar los actos de corrupción que llegaren a su conocimiento. j. Esta Corte recuerda la obligación establecida en el último inciso del artículo 166 de la Constitución que dispone: “(l)as servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”. k. Disponer la apertura de la fase de seguimiento de este dictamen.”;

Que mediante Decreto Ejecutivo Nro.1126 de fecha 14 de agosto de 2020, el Presidente de la República renovó el estado de excepción declarado a través de Decreto Ejecutivo Nro. 1074, por la presencia de la COVID-19 en el Ecuador, a fin de poder continuar con el control de la enfermedad a través de medidas excepcionales necesarias para mitigar su contagio masivo en el Estado ecuatoriano;



Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Que mediante Dictamen No.5-20-EE/20, la Corte Constitucional emitió dictamen de constitucionalidad de la renovación del estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo Nro.1126, en los siguientes términos: *“1. Declarar la constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 1126, de 14 de agosto de 2020, que contiene la renovación por 30 días del estado de excepción en todo el territorio nacional por calamidad pública debido a la pandemia producto del COVID - 19, bajo el cumplimiento de los siguientes parámetros: i. Tras haber realizado varios exhortos a las autoridades nacionales y seccionales para transitar paulatinamente a un régimen ordinario apto para enfrentar al COVID-19, transcurrido este período de 30 días de renovación del estado de excepción la Corte Constitucional no admitirá una nueva declaratoria sobre los mismos hechos que han configurado calamidad pública en dos ocasiones previas con sus respectivas renovaciones. ii. El Gobierno Nacional en coordinación con todas las autoridades nacionales y seccionales, adoptará las medidas normativas y de políticas públicas necesarias y adecuadas para enfrentar la crisis sanitaria mediante las herramientas ordinarias una vez que fenezcan los 30 días de renovación del estado de excepción. iii. Las Fuerzas Armadas, durante la vigencia del estado de excepción, ejercerán un rol excepcional, complementario y coordinado con el de la Policía Nacional, en estricto cumplimiento de lo establecido en el decreto ejecutivo No. 1126, en protección de los derechos de la ciudadanía y garantía del normal funcionamiento de las instituciones que prestan servicios públicos y privados indispensables para combatir la crisis y en observancia de la normativa nacional e internacional relativa al uso de la fuerza. iv. La suspensión de los derechos a la libertad de tránsito y libertad de asociación y reunión, serán idónea, necesaria y proporcional, siempre que permitan cumplir los objetivos del estado de excepción sin interrumpir el normal funcionamiento del Estado. Así mismo, deberán tomar en cuenta las posibles afectaciones a grupos en situación de vulnerabilidad. v. Las actuaciones del COE Nacional serán constitucionales, siempre que cumplan las condiciones establecidas en esta decisión. vi. Las requisiciones serán idóneas, necesarias y proporcionales, siempre que se ejecuten en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable. 2. Ratificar los parámetros establecidos en el dictamen 3-20-EE/20. 3. Disponer a las autoridades estatales que, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, desarrollen e implementen coordinadamente las acciones idóneas para enfrentar la pandemia mediante herramientas ordinarias, una vez que fenezca el estado de excepción. El COE Nacional y los COE seccionales constituyen las instancias técnicas que deberán propiciar planes y estrategias de contención y recuperación de la crisis sanitaria, en el ámbito de su competencia y en coordinación con las autoridades públicas correspondientes. 4. La Asamblea Nacional emitirá la regulación legal idónea para mitigar y controlar la pandemia provocada por el COVID-19, así como para ajustar la legislación vigente a las necesidades actuales. En todo momento observará los principios de aplicación de los derechos previstos en el artículo 11 de la Constitución y garantizará*



Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

el ejercicio de los derechos de las y los ciudadanos y colectivos, especialmente de grupos de atención prioritaria. Toda regulación de derechos será efectuada siempre que sea indispensable para enfrentar la pandemia y por el tiempo que sea estrictamente necesario. 5. Los organismos e instituciones del Estado, especialmente la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional y los GAD seccionales, deberán informar a la Corte Constitucional sobre las medidas adoptadas en esta transición hacia el régimen ordinario apto para mitigar la pandemia provocada por el COVID-19, una vez que concluya el periodo del estado de excepción y cada 30 días una vez que este fenezca. Para tal efecto, el COE Nacional en coordinación con los COE seccionales, harán conocer el contenido de este dictamen a los organismos e instituciones indicados. 6. Disponer la apertura de la fase de verificación del cumplimiento de este dictamen. 7. Disponer que el Presidente de la República, una vez que concluya el periodo de renovación del estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe correspondiente, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución.”;

Que la Corte Constitucional mediante Dictamen de Constitucionalidad del Estado de Excepción No.5-20-EE/20 ha calificado la constitucionalidad del decreto y de sus medidas, lo que permite afirmar que el apartado constitucional de Estados de Excepción por calamidad pública provocada por el COVID-19 está vigente, dentro de los límites y contexto de la Constitución, siendo responsabilidad del presidente de la República su aplicación;

Que sobre de la adopción de medidas emergentes en el contexto de un estado de excepción – que de conformidad con la legislación colombiana puede ser un estado de emergencia económica, social y ecológica que permite activar medidas excepcionales como decretos legislativos- se ha considerado como referencia el análisis de la Corte Constitucional de Colombia que en su Sentencia C-243/11 que analiza el Decreto 4825 de 2010 que contiene el establecimiento de un impuesto excepcional al patrimonio en determinados casos y que el autoriza que lo recaudado pueda ser empleado para pagar deuda adquirida durante la vigencia del estado de excepción. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia consideró que los siguientes presupuestos del decreto guardan directa y específica relación con la finalidad del estado de emergencia económica, social y ecológica: 1) *La obtención de nuevos recursos presupuestales para conjurar eficazmente la crisis;* 2) *La necesidad de pagar la deuda pública contraída para financiar los proyectos dirigidos al mismo fin;* 3) *La urgencia de financiar las medidas inmediatas de reparación y reconstrucción;* 4) *La necesidad de proteger y garantizar los derechos de las personas afectadas por la calamidad;* 5) *La recuperación de la actividad productiva;* y, 6) *El fortalecimiento institucional y financiero de la Nación para enfrentar la emergencia y conjurar la extensión de sus efectos. Dado que el decreto contiene*



Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

normas orientadas a garantizar que los recursos recaudados se destinen exclusivamente a mitigar la crisis, satisface el requisito de finalidad de la medida.¹;

Que en el análisis de la Sentencia C-243/11 respecto de la temporalidad de la medida, la Corte Constitucional de Colombia determinó: “6.2.13.2. *Se ha argumentado, en la misma línea, que el hecho de que el Estado vaya a recibir recursos por concepto de este impuesto transitorio, incluso cuatro años después de generada la obligación, indica que los recursos entonces no estarán propiamente destinados a conjurar la emergencia que le dio origen. Tal razonamiento desconoce el manejo financiero que la Administración puede darle a unos recursos tributarios, en la medida en que pueden, por ejemplo, respaldar operaciones de endeudamiento interno o externo cuyos flujos pueden anticiparse para la atención presente de la emergencia. Además, el esfuerzo estatal para conjurar la crisis implica una tarea de prevención y reconstrucción que no se agota en la vigencia jurídica de la emergencia económica. Por eso los considerandos del Decreto declarativo, avalados por la Corte, se refieren en detalle a daños en la infraestructura y el aparato productivo que tomará años reparar. De tal manera que el hecho de que la forma de pago del tributo transitorio se extienda en el tiempo, no desnaturaliza ni elimina su vínculo directo con la emergencia que le da origen, emergencia cuyas consecuencias requerirán de una continuada y persistente acción estatal, durante varios años.²”;*

Que la Corte Constitucional del Ecuador en su Dictamen No.3-20-EE/20A estableció varios criterios para analizar si la medida de recaudación anticipada de impuestos es compatible materialmente con la Constitución, a saber: 1) Nexos o relaciones de causalidad directa entre la calamidad pública y la recaudación anticipada de tributos como mecanismo excepcional para enfrentarla y poder volver al régimen jurídico ordinario; 2) Necesidad e idoneidad de la medida respecto de su objetivo de afrontar la calamidad pública de forma inmediata y emergente para recobrar la normalidad; y, 3) La conducencia de la medida para afrontar los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción y para cumplir la finalidad que lo justificó;

Que mediante Oficio Nro.MEF-VGF-2020-014-0F el Ministerio de Economía y Finanzas remitió el dictamen presupuestario y a su vez el informe que contiene el análisis técnico sobre la medida de recaudación anticipada del impuesto a la renta con cargo al ejercicio fiscal 2020 como mecanismo adecuado para enfrentar la COVID-19 en términos de fortalecimiento del sistema de salud;

¹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-243/11, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-243-11.htm>

² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-243/11, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-243-11.htm>



Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Que el mencionado informe realiza un análisis sobre la situación de las finanzas públicas durante el primer semestre de este año con especial énfasis en el período de emergencia sanitaria que el Estado ecuatoriano está atravesando y respecto del ingreso petrolero como recurso estimado del Presupuestos General del Estado menciona lo siguiente: **“Ingreso Petrolero:** *La estimación del ingreso petrolero en el Presupuesto General del Estado para el año 2020 sería de USD 588 millones, (proyección provisional sujeta a revisión frente a la volatilidad de precios y cumplimientos de metas volumétricas), esta proyección muestra una afectación de USD 2.604 millones menos en relación a la proforma del año en curso (USD 3.192 millones), considerando que el mes de julio del 2020 se registra una recaudación de USD 347,9 millones (metodología base fiscal). En este sentido, se debe señalar que el ingreso petrolero se ha visto afectado por varios eventos, en general se debe señalar: Contexto Internacional: Afectación negativa en la cotización del precio del crudo marcador para el crudo ecuatoriano en el mercado internacional WTI; Afectación de la demanda mundial de petróleo, frente al impacto de restricción de movilidad por el COVID-19; Exceso de oferta crudo a nivel mundial; Incertidumbre de la economía internacional; Contexto Nacional: Ruptura de los oleoductos de transporte de crudo y del poliducto que transporta derivados; Afectación de la demanda de venta interna de derivados en respuesta a la emergencia sanitaria que restringió la movilidad interna y externa, a nivel aéreo, terrestre, entre otros”,* y que de esta información se observa que a más de las variaciones en el mercado de hidrocarburos, la presencia de la pandemia ha tenido influencia directa en la afectación de este ingreso no permanente del Presupuesto General del Estado;

Que el mencionado informe respecto del ingreso tributario como ingreso permanente del Presupuestos General del Estado menciona: **“Ingreso Tributario:** *En el PGE para el año 2020 los ingresos tributarios estimados inicialmente totalizaron USD 14.323 millones, sin embargo, a causa de la emergencia sanitaria que vive el país, los ingresos por este concepto se han visto afectados, las nuevas proyecciones estiman que los ingresos tributarios alcancen los USD 11.616 millones aproximadamente, es decir, USD 2.707 millones menos equivalentes a una disminución del 19% respecto al presupuesto inicial. El ingreso tributario se ha visto afectado por varios eventos: Contexto Nacional: Confinamiento y restricción a la movilidad de las personas, a nivel local, Crisis de liquidez inducida por la pandemia del COVID-19 forzando la priorización de gastos en familias y empresas, reduciendo gastos suntuarios y bienes importados; Quiebra de empresa y despidos, que a su vez repercuten en la demanda de bienes y servicios; Contexto Internacional: Confinamiento y restricción a la movilidad de las personas, a nivel internacional reduciendo el comercio vía aérea, terrestre y marítima; Apreciación del tipo de cambio real, el dólar sube frente a una canasta de otras monedas; Caída en el precio de las materias primas, que deprecia a las divisas latinoamericanas frente al dólar; Afecta a las exportaciones no petroleras del país.”*, de lo citado se puede observar que la reducción en el ingreso permanente tiene una vinculación directa con restricciones



Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

y demás situaciones asociadas con la pandemia, en particular aquellas relacionadas con la posibilidad real del cumplimiento de obligaciones tributarias que se vieron reducidas por las afectaciones en la economía de las empresas, familias y ciudadanos ecuatorianos, siendo indispensable y urgente obtener medios para apaliar la pandemia y poder realizar el pago de obligaciones contraídas de modo urgente como aquellas correspondientes al mantenimiento preventivo y correctivo del equipamiento y maquinaria sanitaria de los establecimientos de salud del Ministerio de Salud Pública, la adquisición de sangre, hemocomponentes, derivados y otros relacionados a la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Ecuatoriana, la adquisición de dispositivos médicos, insumos y reactivos de laboratorio de uso general y demás requerimientos priorizados para la atención de la pandemia por COVID-19 en Ecuador; tal y como lo ha dispuesto la Corte Constitucional en su Dictamen Nro.3-20-EE/20A, es necesaria la activación de una medida direccionada a afrontar la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19, pues al evidenciarse la existencia de una causalidad directa e inmediata entre la reducción en el ingreso permanente y las restricciones y demás situaciones asociadas con la pandemia, no existe medida de carácter excepcional más idónea que permita afrontar las consecuencias de la pandemia en esta calamidad pública, que la recaudación anticipada;

Que respecto del cumplimiento de obligaciones tributarias y efectiva recaudación de impuestos, el Ministerio de Economía y Finanzas, en su informe precisa que la disminución de recursos fiscales ha presentado –hasta ahora– su mayor impacto en los meses de abril, mayo, y junio y dentro de ese rubro se ha visto más afectada la recaudación de IVA (impuesto al valor agregado) y Aranceles, así como se presenta una caída importante en las ventas a nivel nacional por actividad económica del 20.7% con relación al mismo período del año 2019 y que en ese contexto *“El comportamiento de las ventas responde directamente a la paralización de la actividad económica ocasionada por la pandemia del COVID-19. El estado de excepción vigente desde mediados de marzo determinó restricciones a la movilidad que influyeron directamente en la actividad comercial. La reapertura de la economía empezó a darse aproximadamente a finales de mayo, sin embargo, esta situación aún no se ha normalizado por completo.”*; aspecto que impide contar con la liquidez necesaria para enfrentar la pandemia, concretamente para equipos y suministros médicos, contratación del mantenimiento preventivo y otros gastos relacionados con ambulancias del Ministerio de Salud Pública, compra de servicios a la Red Complementaria Privada por concepto de derivaciones médicas, entre otros, necesarios para continuar enfrentan la presencia de la COVID-19 en el país;

Que respecto de otros ingresos que forman parte del Presupuesto General del Estado, el informe del Ministerio de Economía y Finanzas indica: *“En el caso de los **recursos fiscales generados por las instituciones públicas**³ recaudados principalmente por tasas y*

³ Ingresos de fuente 002 Recursos Fiscales generados por las Entidades



Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

contribuciones (grupo 13), por la venta de bienes y servicios (14) se observa una disminución importante del 34,3% y 55,0% respectivamente, señalar que dichos recursos sirven para autofinanciar la gestión de las entidades públicas. Por concepto de renta de inversiones y multas presenta una disminución del 3,7% que corresponde principalmente al cobro de multas e intereses realizados por las Administraciones Tributarias y las instituciones públicas facultadas para dicha recaudación. Con relación a transferencias o Donaciones Corrientes son transferencias que realizan al Presupuesto General del Estado, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Empresas Públicas, Seguridad Social, Entidades Financieras Públicas y Entes Privados en la parte proporcional de los recursos públicos que administran. Otros Ingresos por concepto de ejecución de garantías, indemnizaciones de siniestros, bienes provenientes de chatarrización, Bienes y Especies Decomisadas, devolución de disponibilidades de ejercicios anteriores y otros no especificados recaudados por las entidades públicas presenta una caída del 50,5%. Debido a la importante disminución en los ingresos permanentes antes señalados, el Ente Rector de las Finanzas Públicas se ha visto obligado a la redistribución y utilización de distintas fuentes de financiamiento no contempladas inicialmente para el cumplimiento de obligaciones del Presupuesto General del Estado 2020, situación que afecta directamente a la caja fiscal. En cuanto a venta de activos financieros y transferencias o donaciones de capital la ejecución ha sido mínima en el año 2020 con relación a igual periodo del año 2019 siendo esta del -99,9% y -77,7% respectivamente. En este sentido, la emergencia sanitaria a nivel nacional y mundial ha provocado una disminución de los ingresos petroleros y tributarios, lo que conlleva a un aumento del déficit fiscal para el año 2020 en aproximadamente USD 9.435 millones, un incremento del 179% (USD 6.051 millones) en relación a lo previsto en el PGE del año 2020.”;

Que aún frente a la caída de ingresos permanentes y no permanentes en el Presupuesto General del Estado, los egresos permanentes y en menor medida los no permanentes se han mantenido, ante lo cual la Cartera de Estado responsable de las Finanzas Públicas ha implementado un procesos de optimización del gasto público del cual han informado lo siguiente: “*Se han realizado modificaciones de disminución por USD 2.898,14 millones, que representa el 8,16%, respetando el límite establecido (15%) en la Constitución de la Republica. Durante la ejecución del presupuesto se puede observar que a partir del mes de marzo al mes de julio se han registrado modificaciones al monto total del presupuesto que van del -4.9% hasta el -8.2%, con lo cual el presupuesto inicial de USD 35.498,42 millones se reduce a un presupuesto codificado de USD 32.603,04 millones originadas en reducciones de gastos de acuerdo a su naturaleza: -9,5% en gastos corrientes (Gastos de Personal, Bienes y servicios de consumo, Otros Gastos y transferencias y donaciones corrientes), -14,1% en gastos de inversión (transferencias a los GADs, Plan Anual de Inversiones) y .7,7 en aplicaciones del financiamiento entre los rubros más importantes. Durante la ejecución del presupuesto se puede observar que a partir del mes de marzo al mes de julio se han registrado modificaciones de USD 2.898,14 millones*



Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

al monto total del presupuesto que representan porcentajes que van del -4.9% hasta el -8.2%, con lo cual el presupuesto inicial de USD 35.498,42 millones se reduce a un presupuesto codificado de USD 32.603,04 millones, estas reformas se originan en reducciones de gastos de acuerdo a su naturaleza: -9,5% en gastos corrientes (Gastos de Personal, Bienes y servicios de consumo, Otros Gastos y transferencias y donaciones corrientes), -14,1% en gastos de inversión (transferencias a los GADs, Plan Anual de Inversiones) y .7,7 en aplicaciones del financiamiento entre los rubros más importantes. Las medidas de ajuste al presupuesto general del estado, en ningún caso han afectado la prestación de servicios de salud, educación, seguridad a nivel nacional, básicamente las asignaciones del sector salud pese a la reducción de ingresos se han mantenido, permitiendo que las unidades médicas de salud a nivel nacional continúen prestando los servicios de atención médica durante la crisis sanitaria.”;

Que en el mismo contexto de acciones institucionales y esfuerzos estatales que permitan obtener recursos para la atención de la emergencia sanitaria en el Ecuador, el ente rector de las finanzas pública informó: *“El trabajo del Ministerio de Economía y Finanzas ha avanzado en las gestiones de financiamiento inmediatas en conjunto con los organismos multilaterales como el Banco Mundial, Corporación Andina de Fomento, Banco Interamericano de Desarrollo y financiamiento de China para atender la emergencia sanitaria. Hasta la fecha desde el inicio de la emergencia se ha contratado un total de USD 2,593.8 millones de financiamiento externo de los cuales se han desembolsado a la presente fecha USD 1,927.3 millones, con los organismos multilaterales como el BID, CAF, FMI y Banco Mundial; por un lado para el financiamiento inmediato en la adquisición de insumos y equipos médicos para la atención de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19 y programas de inversión enfocados a atender los sectores sociales (entrega de bono a familias afectadas) y para la reactivación productiva a ser ejecutados desde el Presupuesto General del Estado; y por otro lado, para el financiamiento de créditos productivos para micro, pequeñas y medianas empresas en el marco del programa "Reactívale Ecuador" a ser colocados por la CNF y CONAFIPS. De estas contrataciones, varios desembolsos ya han llegado al país para apoyar la lucha contra el Covid-19 y para habilitar y crear nuevas camas de cuidados intensivos, el Banco Mundial empezó con un crédito de USD 20 millones del cual se desembolsaron 10 millones en abril de 2020 cuya ejecución está a cargo del Ministerio de Salud Pública y USD 500 millones adicionales en mayo para el fortalecimiento de la inversión pública del PGE y la asignación de recursos para la reactivación económica. Se menciona adicionalmente una donación del mismo banco por USD 6 millones (...) A través de la reorganización de los recursos existentes de otras operaciones de crédito en ejecución para el PAI, se destinó USD 50 millones para financiar el “Bono de Protección Social” durante dos meses para brindar una cobertura a más de 400 mil beneficiarios. El FMI aprobó un instrumento de financiamiento rápido por USD 640 millones el cual se desembolsó en mayo del presente año, destinando hacia los proyectos del Plan Anual de*

Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Inversiones, así como para la reactivación económica. Con recursos de Banco Mundial y FMI se han asignado a la fecha USD 300 millones para la reactivación productiva. Por su parte, la CAF desembolsó USD 375 millones de créditos de libre disponibilidad y USD 38.3 millones para el financiamiento en la adquisición de insumos y equipos médicos para la atención de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19 entre los meses de mayo a julio. Por último, el BID desembolsó en mayo USD 280 millones para apoyo presupuestario y durante julio y agosto se desembolsaron USD 83.9 millones para el financiamiento en la adquisición de insumos y equipos médicos para la atención de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19 a cargo del Ministerio de Salud Pública, así como para la entrega de Bono a familias afectadas por la emergencia sanitaria, a cargo del Ministerio de Inclusión Económica y Social. Con esta línea de crédito también se busca mejorar la capacidad de vigilancia y provisión de servicios de la Red Pública Integral de Salud; cubrir derivaciones a la Red Complementaria de Salud Privada a consecuencia del COVID-19 y ampliar el número de beneficiarios del Bono de Protección Familiar cuyo fin pretende alcanzar alrededor de 550 mil núcleos familiares adicionales. Por otra parte, de financiamiento contratados anteriormente con el Banco de Desarrollo de China, se redireccionaron recursos por hasta USD 40 millones para adquisición de insumos y equipamiento para la atención de la emergencia sanitaria, a cargo del Ministerio de Salud Pública.”;

Que en el mismo contexto anteriormente citado, pese a los esfuerzos institucionales y estatales, la atención de la emergencia sanitaria ha demandado y aún demanda de recursos económicos que no ha sido posible obtenerlos con la inmediatez que se requieren pero que no han limitado la necesidad de incurrir en gastos para poder afrontar la crisis, por lo cual en este escenario se ha asumido deuda interna que se encuentra con retraso en su pago conforme lo menciona el informe del Ministerio de Economía y Finanzas de la siguiente manera: “*La afectación de los ingresos originada en los eventos descritos en este informe ha puesto en situación de crisis a la programación de la Caja Fiscal, lo cual se demuestra básicamente en aquellos procesos de pago por las adquisiciones de Bienes y Servicios relacionados con la pandemia en el Sector de la Salud. El detalle remitido por la Subsecretaría de la Tesorería de la Nación, demuestra los atrasos con fecha 20 de agosto de 2020 que suman USD 154 millones, sin considerar los valores de gastos de personal que a esa fecha superan los USD 40.0 millones. (...)Durante el período marzo-agosto el Ministerio de Salud, ha priorizado sus requerimientos a través de reasignaciones de su propio presupuesto, se realizó una priorización en el uso de sus recursos con la finalidad de potenciar especialmente las áreas de atención para los pacientes más graves portadores del virus, que son las unidades de cuidados intensivos, así como la climatización de áreas estratégicas en las unidades de salud que atienden a los pacientes que han sido detectados con COVID-19. Las reprogramaciones realizadas al presupuesto del Ministerio de Salud han afectado a las intervenciones programadas en hospitales (básicos, generales de especialidades y*



Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

centros especializados) a nivel nacional, dicha reprogramación incluye tanto procesos nuevos que son necesarios ejecutarlos, como el cumplimiento de obligaciones pendientes de pago que se encuentran en procesos administrativos. El Ministerio de Salud Pública durante la pandemia ha remitido al Ministerio de Economía y Finanzas continuos requerimientos adicionales a los que ha sido atendido a través de las reasignaciones del presupuesto institucional, a la fecha esos requerimientos en materia de gastos corrientes que requieren el financiamiento de ingresos permanentes que se detallan en el cuadro precedentes suman USD 265.9 Millones.”;

Que en la búsqueda de otras alternativas inmediatas para la obtención de nuevos recursos para el Estado que sean menos gravosas para la ciudadanía, habiendo considerado la posibilidad del desarrollo de iniciativas legislativas en materia económica salta a la vista que de conformidad con el Ley Orgánica de la Función Legislativa el plazo para la tramitación de estas iniciativas es de 30 días, mismos que en esta situación tan apremiantes en el contexto de la calamidad pública declarada y reconocida por la Corte Constitucional, no cumplen la condición de inmediatez necesaria que se considera para el análisis de las medidas a adoptarse, y que en este mismo contexto, el Ministerio de Economía y Finanzas ha puesto a consideración que la creación o modificación de impuestos que puedan suponer mayor carga impositiva para los contribuyente no resulta óptimo en las condiciones económicas actuales del país toda vez que *“Es necesario considerar que, en la situación actual de la economía ecuatoriana, el común de los ciudadanos no se encuentra en la capacidad de afrontar una nueva carga impositiva, toda vez que su capacidad de adquisición se ha visto reducida como resultado de la crisis provocada por la pandemia del COVID-19. Tampoco es viable aumentar la tarifa de los impuestos existentes, como por ejemplo, la del Impuesto al Valor Agregado, principalmente, porque es un tributo que engloba el consumo de toda la ciudadanía, y como se ha demostrado con anterioridad, el volumen de las ventas nacionales se ha reducido considerablemente, por lo tanto, un incremento en la tarifa no generará recaudación adicional; al contrario, podría perjudicar más al consumo de los hogares y provocar que la reducción de las ventas se profundice.”;*

Que en concordancia con lo dispuesto en el Dictamen Nro.3-20-EE/20A, que estableció que la medida de recaudación anticipada *“...debe ser conducente a afrontar los hechos que motivaron la declaratoria y cumplir la finalidad que lo justificó...”*, por lo que lo recaudado debe y será utilizado para superar la calamidad pública ocasionada por la pandemia, cubriendo los gastos en ella ocasionados, ya que la aplicación de la recaudación anticipada de tributos como medida excepcional para enfrentarla, constituye un mecanismo adecuado poder paliar la crisis sanitaria;

Que respecto de la medida de recaudación anticipada en términos de eficiencia y el empleo de los medios disponibles para la obtención de los resultados esperados, esta



Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

medida excepcional resulta ser la idónea en términos de procesos puesto que la regulación y mecanismos institucionales para el ejercicio de recaudación de tributos ya se encuentra instalada, al respecto el ente rector de las finanzas públicas ha mencionado lo siguiente: “(...) se debe recalcar que la aplicación de dicha medida es inmediata ya que el Servicio de Rentas Interna no incurre en cambios tecnológicos y utilizaría la plataforma actual, tampoco requeriría de recursos adicionales en su presupuesto de gastos para efectuar la recaudación. El cobro anticipado del impuesto a la renta del ejercicio fiscal 2020 es una herramienta que permitirá obtener liquidez inmediata a las arcas fiscales para atender obligaciones relacionadas al manejo de la emergencia sanitaria y estado de excepción, supliendo la reducción de ingresos permanentes observada por la caída en las ventas a nivel nacional como producto de la pandemia provocada por el COVID-19. Además, se debe resaltar que la gestión de recaudación de estos valores no requiere reformas legales ni operativas en los sistemas del SRI, por lo tanto, puede aplicarse de manera expedita.”; ello, con acuerdo de manera efectiva con lo dispuesto en el Dictamen Nro.3-20-EE/20A, al señalar que esta medida excepcional podrá ser activada, siempre y cuando, se evidencie un nexo o relación de causalidad directa entre la calamidad pública y la aplicación de la medida, única y exclusivamente para afrontar los hechos que dieron lugar a la declaratoria de estado de excepción por calamidad pública;

Que en términos de eficacia para lograr la consecuencia de los objetivos planteados con la medida de recaudación anticipada de impuestos, el Servicio de Rentas Internas en su informe de impacto tributario presenta una estimación de los ingresos tributarios que se podrían recaudar bajo el siguiente planteamiento: “En el referido informe, el SRI presenta una estimación de los ingresos tributarios que se lograría recaudar con la aplicación del Proyecto de Decreto Ejecutivo, para lo cual considera como sujetos pasivos de la medida: a las personas naturales que obtengan ingresos mensuales gravados con impuesto a la renta derivados de fuentes distintas a la de relación de dependencia; y, sociedades que obtengan ingresos mensuales gravados con impuesto a la renta; en ambos casos, cuyas ventas brutas del ejercicio fiscal 2019 hayan sido iguales o mayores a USD 5 millones y hayan generado utilidad contable durante el período de enero a julio de 2020. No se consideran a contribuyentes de los sectores comprendidos en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 1021, ni que pertenezcan al sector acuícola (código subgrupo A032 - ACUICULTURA.)

El valor a pagar se determinaría aplicando un margen del 85% de la utilidad contable obtenida en entre enero y julio de 2020, multiplicado por la tarifa del 25% del impuesto a la renta y descontado los valores correspondientes a retenciones en la fuente asociadas a las operaciones realizadas entre enero y julio del presente ejercicio fiscal. Es decir, bajo la siguiente fórmula:



Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

*Anticipo IR 2020 = (85% de la utilidad contable*25%) – Retenciones*

Con la información disponible de la declaración de impuesto a la renta del año 2019, el SRI determina que de un total de 3.656 contribuyentes con ventas superiores a USD 5 millones, el 14,3% son 521 contribuyentes que se acogen a las exoneraciones del Decreto Ejecutivo 1021; 2,7% referente a 100 contribuyentes que se excluirían por estar en el Sector de Acuicultura; el 0,7% que representa 27 contribuyentes que no presentará anticipos por tener contratos de inversión firmados; el 53,1% no pagaría anticipo, sea por no generar utilidad o sus retenciones superan al anticipo; finalmente, el 29,2%, que representa 1.068 contribuyentes pagarían el impuesto a la renta 2020 de manera anticipada.

El valor a recaudar por concepto de anticipo de impuesto a la renta del ejercicio fiscal 2020 con las consideraciones antes mencionadas, sería de USD 296,3 millones, valor que podrá ser utilizado por los contribuyentes como crédito tributario para la declaración del impuesto a la renta 2020, a realizarse en el año 2021, se debe recalcar que la aplicación de dicha medida es inmediata ya que el Servicio de Rentas Interna no incurre en cambios tecnológicos y utilizaría la plataforma actual, tampoco requeriría de recursos adicionales en su presupuesto de gastos para efectuar la recaudación.”;

Que las medidas excepcionales poseen límites basados en los derechos, el territorio y la temporalidad, no permite que el presidente de la República use arbitrariamente los recursos, políticas, de fuerza y económicos, sino que está obligado a tratarlos con racionalidad, humanidad y equidad en cumplimiento del modelo constitucional y económico, evitando que la crisis cause muertes indeseadas, el colapso del sistema de salud pública y profundice las desigualdades estructurales y la inequidad social;

Que la causa principal de la calamidad pública es el virus COVID-19, que evidenciado la necesidad de cumplir a cabalidad con el derecho a la salud pública, derecho social y económico, es decir que los recursos que se requieren para que el derecho sea protegido y se cumpla en términos de accesibilidad, calidad y promoción, requiere de la inversión económica pública en escalas no previstas por la planificación económica ordinaria, sino que requiere de la inyección de recursos económicos para evitar afectaciones a este derecho. Negar la relación directa entre el derecho social a la salud, la pandemia de COVID-19 y la necesidad de recursos económicos para atender la crisis sanitaria que afecta al mundo, es negar la posibilidad de ejercer este derecho; ya que, al evidenciarse que existe un nexo o relación de causalidad directa entre la calamidad pública y la recaudación anticipada de tributos como mecanismo excepcional para enfrentarla y poder volver al régimen jurídico ordinario, es innegable que, dicha recaudación, está destinada a cubrir exclusivamente los gastos para enfrentar la pandemia, por lo que se cumple con el



Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

parámetro establecido en el artículo 123 numeral 3 de la LOGJCC, que fue desarrollado por la Corte Constitucional en el dictamen No. 3-20-EE/20A⁴;

Que en razón de todo lo expuesto, se requiere aplicar la medida excepcional de recaudación anticipada que es necesaria en esta situación toda vez que la presencia de la COVID-19 en el Ecuador demanda de un fortalecimiento inmediato del sistema de la salud pública, mismo que sólo se logrará a través de la destinación de recursos económicos de modo urgente; se enfatiza que la medida excepcional invocada es proporcional puesto que la identificación de los sujetos pasivos de la medida por parte del Sistema de Rentas Internas permite ver que la intromisión en el derecho a la igualdad y no discriminación será baja pues toma en cuenta el criterio sobre sus ingresos anuales y permitirá la obtención de los recursos necesarios para cubrir de modo emergentes los gastos que han surgido y se han incrementado en el sistema de salud pública con ocasión de la presencia de la COVID-19 en el Ecuador. En el mismo sentido, de los considerandos anteriores se desprende la evidente relación directa entre la presencia de una enfermedad inusitada no sólo en Ecuador, de la cual no podría haber existido planificación alguna para efectos de insumos y equipos médicos y que demanda de adquisición y contratación emergentes tanto de bienes como de servicios médicos y complementarios al sistema de salud, mismos que debido a la brevedad en la que tienen que ser provistos, no pueden ser satisfechos por otras medidas ordinarias como la creación de nuevas cargas impositivas a los contribuyentes o esperar a realizar la recaudación en los plazos ordinarios de la legislación vigente. Es así que las particularidades de menor impacto en los derechos de los contribuyentes en general, la inmediatez de la medida y la proyección de lo que se espera recaudar, hacen que la medida de recaudación anticipada sea idónea en términos de obtención de recursos rápidamente, así como en términos de satisfacción de compras y pagos para el sistema de salud pública. Finalmente, la medida invocada no genera afectación alguna al núcleo esencial de los derechos constitucionales y respeta los derechos intangibles, puesto que únicamente dispone el adelantamiento del cumplimiento de una obligación que ya se encuentra contenida en la Constitución y regulada en el ordenamiento jurídico vigente, y que, además, en las circunstancias actuales, permitirá mantener el funcionamiento del sistema de salud público que, con ocasión de la enfermedad que ataca al país, está enfrentando congestión y sobrecarga;

⁴ “18. Pese a que en los considerandos del Decreto N° 1109 existen menciones al derecho a la salud o a la pandemia de COVID-19, no se evidencia un nexo o relación de causalidad directa entre la calamidad pública y la recaudación anticipada de tributos como mecanismo excepcional para enfrentarla y poder volver al régimen jurídico ordinario. Tan es así que en ningún momento se justifica que dicha recaudación anticipada de impuestos esté destinada a cubrir exclusivamente los gastos para enfrentar la pandemia y menos aún que lo recaudado se vayan a utilizar durante el estado de excepción para superar la calamidad pública que lo justificó.”



Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Que en atención al considerando que antecede, queda evidenciado que el contenido y alcance de esta medida cumple de modo estricto lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, lo cual hace que la medida de recaudación anticipada contenida en el numeral 1 del artículo 165 de la Constitución sea viable;

En ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 164, 165 y 166 de la Constitución de la República, y 29, 36 y siguientes de la Ley de Seguridad Pública y del Estado;

DECRETA:

Artículo 1.- Disponer la recaudación anticipada del impuesto a la renta con cargo al ejercicio fiscal 2020, de conformidad con las disposiciones establecidas en el presente Decreto Ejecutivo. Lo recaudado será destinado a cubrir los principales valores pendientes de pago al sector salud, así como a cubrir las principales necesidades sanitarias para la pandemia COVID-19 que, en ambos casos, implican un gasto corriente que requiere el financiamiento de ingresos permanentes, que se pretende obtener a través de la presente medida dispuesta:

REQUERIMIENTOS PRIORIZADOS PARA LA ATENDER LA PANDEMIA COVID 19

2do semestre 2020

(Cifras en millones de dólares)

SECTORIAL SALUD-MINISTERIO DE SALUD		
REQUERIMIENTOS PRIORIZADOS PARA LA PANDEMIA COVID 19		
DETALLE	PENDIENTE DE PAGO	REQUERIMIENTOS ADICIONALES
Compra de servicios a la Red Complementaria Privada por concepto de derivaciones médicas (Junta de Beneficencia de Guayaquil, SOLCA, ACHPE, Dializadoras y otros Prestadores)	28.880.202,30	131.357.151,00
Contratación de servicios externalizados unidades de salud (Servicio de alimentación, limpieza hospitalaria, seguridad y vigilancia)	10.101.484,67	59.486.039,00
Adquisición de medicamentos para atención a pacientes	22.637.652,56	41.600.000,00

Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Mantenimiento preventivo y correctivo del equipamiento y maquinaria sanitaria de los establecimientos de salud del MSP	5.844.743,32	12.215.473,97
Adquisición de sangre, hemocomponentes, derivados y otros relacionados (Sociedad Nacional de la Cruz Roja Ecuatoriana)	3.506.215,31	11.000.000,00
Adquisición de dispositivos médicos, insumos y reactivos de laboratorio de uso en general	48.240.376,65	4.480.000,00
Contratación del mantenimiento preventivo y otros gastos relacionados con ambulancias del MSP	742.561,67	1.120.000,00
Pago de seguro y fletes para el funcionamiento de los establecimientos de salud del MSP	2.952.424,77	672.000,00
Otros gastos en salud relacionados (servicios básicos, combustibles, entre otros)	31.824.894,13	3.360.000,00
TOTAL	154.730.555,39	265.290.663,97

Fuente: Ministerio Salud Pública
Elaborado por: Ministerio de Economía de Finanzas

Artículo 2.- La recaudación anticipada del impuesto a la renta con cargo al ejercicio fiscal 2020 será efectuada por el Servicio de Rentas Internas, en ejercicio de sus facultades legalmente establecidas, conforme las disposiciones del presente Decreto Ejecutivo.

Artículo 3.- No estarán obligados al pago anticipado señalado en el presente Decreto Ejecutivo, los sujetos pasivos: (i) que sean micro, pequeñas o medianas empresas; o, (ii) cuya totalidad de ingresos respecto del ejercicio fiscal 2020, esté exenta del pago de impuesto a la renta de conformidad con la ley; o, (iii) que estén comprendidos en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 1021 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 173 de 31 de marzo de 2020, es decir, tengan su domicilio tributario principal en la provincia de Galápagos, o su actividad económica corresponda a la operación de líneas aéreas, o a los sectores de turismo -exclusivamente respecto de las actividades de servicios turísticos de alojamiento y/o comidas- o al sector agrícola, o sean exportadores



Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

habituales de bienes, o el 50% de sus ingresos corresponda a actividades de exportación de bienes; o, (iv) cuya actividad económica corresponda al sector acuícola.

Artículo 4.- Estarán obligados al pago anticipado del impuesto a la renta, con cargo al ejercicio fiscal 2020, las personas naturales y sociedades, incluidos los establecimientos permanentes de sociedades extranjeras no residentes, que:

- a) Obtengan ingresos gravados con impuesto a la renta, excepto los provenientes del trabajo en relación de dependencia;
- b) En el ejercicio fiscal 2019 hayan percibido ingresos brutos en un monto igual o superior a cinco millones de dólares de los Estados Unidos de América; y
- c) Hayan obtenido utilidad contable durante el período de enero a julio de 2020, excluyendo los ingresos y gastos del trabajo en relación de dependencia.

El pago anticipado será un valor equivalente al resultado de aplicar la siguiente fórmula:

$$\text{Pago anticipado de IR 2020} = (85\% \text{ de la UC} * 25\%) - \text{RFIR20}$$

En donde:

IR = Impuesto a la renta.

UC = Utilidad Contable que se deriva del resultado de las operaciones efectuadas del 01 de enero al 31 de julio de 2020, incluidas en los estados financieros; y, registradas conforme la normativa contable y financiera correspondiente.

RFIR20 = Retenciones en la fuente de impuesto a la renta asociadas a las operaciones efectuadas del 01 de enero al 31 de julio de 2020, respecto de las cuales el sujeto pasivo tenga derecho a utilizarlas como crédito tributario al momento de liquidar dicho impuesto.

El pago anticipado constituirá para los sujetos pasivos, crédito tributario para el pago de su impuesto a la renta y su uso se sujetará a las reglas previstas en el artículo 47 de la Ley de Régimen Tributario Interno.

Artículo 5.- La liquidación y pago anticipado del impuesto a la renta con cargo al ejercicio fiscal 2020, calculado conforme el artículo anterior de este Decreto Ejecutivo, deberá realizarse hasta el 11 de septiembre de 2020.

Este pago anticipado no será susceptible de facilidades de pago.



Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Artículo 6.- Cuando los sujetos pasivos paguen de manera anticipada el impuesto a la renta señalado en este Decreto Ejecutivo, luego de haber fenecido el respectivo plazo de vencimiento conforme al artículo anterior, deberán pagar los correspondientes intereses según lo previsto en el Código Tributario, sin perjuicio de las multas a las que haya lugar, de conformidad con la ley.

Artículo 7.- Se dispone a la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República, a fin de que informe del contenido este Decreto Ejecutivo a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales correspondientes.

DISPOSICIÓN GENERAL ÚNICA.- El Ministerio de Economía y Finanzas, el Servicio de Rentas Internas y el Ministerio de Salud Pública enviarán a la Presidencia de la República un informe detallado de los resultados de la recaudación, la asignación y destino de dichos recursos.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- El pago anticipado del impuesto a la renta con cargo al ejercicio fiscal 2020 también podrá ser efectuado -de manera voluntaria- por sujetos pasivos que no se encuentren abarcados en el ámbito del mismo, conforme las reglas y plazo contenidos en los artículos 4 y 5 de este Decreto Ejecutivo.

Segunda.- Sin perjuicio de lo señalado en el artículo 4 de este Decreto Ejecutivo, los sujetos pasivos del impuesto a la renta podrán pagar un valor superior al establecido en el mismo, de ser así su voluntad, dentro del plazo señalados en su artículo 5.

Tercera.- En los casos previstos en las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda de este Decreto Ejecutivo, el Servicio de Rentas Internas publicará en su página web institucional el detalle de los valores que de manera voluntaria han pagado los sujetos pasivos, tanto a nivel individual como contribuyente, así como de manera consolidada por grupo económico, de ser el caso.

De igual manera les será aplicable lo señalado en la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19, respecto de la parte que corresponda al pago de carácter voluntario conforme lo señalado en las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda de este Decreto Ejecutivo.



Nº 1137

LENÍN MORENO GARCÉS

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Cuarta.- Para la liquidación del pago anticipado establecido en este Decreto Ejecutivo, se considerarán como pagos previos al capital de los anticipos voluntarios de impuesto a la renta del período fiscal 2020, efectivamente cancelados con anterioridad a la vigencia de este Decreto. En tal caso, si el capital del correspondiente pago anticipado voluntario es superior al pago anticipado calculado conforme al artículo 4 de este Decreto Ejecutivo, ya no existirá la obligación de pago de este último.

Los intereses a los que tuvieron derecho estos sujetos pasivos en los casos señalados en el inciso anterior, de conformidad con la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19, se aplicarán únicamente respecto del remanente del pago anticipado voluntario que mantenga como saldo a favor, luego de aplicar el respectivo pago previo.

DISPOSICIÓN FINAL.- De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo, que entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, encárguese el Servicio de Rentas Internas, entidad que podrá ejercer todas sus facultades legalmente establecidas a efectos de velar por el cabal cumplimiento de lo dispuesto en este Decreto y asimismo emitirá la normativa secundaria necesaria para su adecuada aplicación.

Dado en Guayaquil, a 2 de septiembre de 2020.

Lenín Moreno Garcés

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA