



Ecuador, julio de 2023

Ref. Causa, Acción de Protección contra Política Pública, Proceso número: 17U05-2023-00018
(1) Primera Instancia

Estimados señores Jueces Vicente Fernando Hidalgo Maldonado y Renán Eduardo Andrade Castillo, JUECES DE LA UNIDAD JUDICIAL DE GARANTÍAS PENALES ESPECIALIZADA PARA EL JUZGAMIENTO DE DELITOS RELACIONADOS CON CORRUPCIÓN Y CRIMEN ORGANIZADO

Ref.- Selección - Caso No. 17U05-2023-00018 (1) Primera Instancia, relativo a la acción de protección presentada el 31 de mayo de 2023 por la abogada Angélica Porras Velasco y el abogado Richard González Dávila, en representación de los ciudadanos: Hugo Gerardo Noboa Cruz, Hugo Miguel Malo Serrano, Daniel Felipe Dorado Torres, Olga Virginia Gómez de la Torres, Jimena de los Ángeles Gudiño Cisneros, Federico Fernando Sacoto Aizaga, Juana María Magdalena Freire Bucheli y Verónica Alejandra Chávez Maldonado

AMICUS CURIAE A LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD E ILEGALIDAD DEL DECRETO EJECUTIVO 645 DEL 10 DE ENERO DE 2023. Presentada el 31 de mayo de 2023 al JUEZ DE LA UNIDAD JUDICIAL DE GARANTÍAS PENALES ESPECIALIZADA PARA EL JUZGAMIENTO DE DELITOS RELACIONADOS CON CORRUPCIÓN Y CRIMEN ORGANIZADO

Por: la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, representada por su decano Ec. Rubén Ernesto Flores Agreda; y, el Instituto de Investigaciones Económicas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, representados por su coordinador Ec. Mateo Patricio Villalba Andrade

Reciban un cordial saludo de nuestra parte, nos dirigimos a ustedes porque consideramos que el presente caso reviste gran relevancia para el bienestar de la población y la protección de derechos humanos de la población que reside en el territorio ecuatoriano, sobre todo en relación a la protección de la vida y de la salud. Pero también en relación a la protección de la ecología y la seguridad ciudadana.

Fundamentamos nuestro *amicus curiae* en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional que dice *“Cualquier persona o grupo de personas que tenga interés en la causa podrá presentar un escrito de amicus curiae que será admitido al expediente para mejor resolver hasta antes de la sentencia”*.

El *amicus* versará sobre los siguientes temas:

1. Antecedentes
2. Argumentos
3. Conclusión

Notificaciones

Futuras notificaciones las recibiremos en el correo electrónico: IIEC@PUCE.EDU.EC con copia a FACECONOMIA@PUCE.EDU.EC

Pretensión

1. Se nos considere y acepte como AMISCURIANTE dentro del proceso.
2. Se nos permita participar y presentar el AMICUS CURIAE en la audiencia pública, para lo que se nos notificará el lugar y día de la audiencia, así como el enlace en caso de que sea necesario participar virtualmente.



Mtr. Rubén Flores Agreda
Decano de la Facultad de Economía
Pontificia Universidad Católica del Ecuador, PUCE

Mtr. Mateo Villalba Andrade
Coordinador del Instituto de Investigaciones Económicas
Pontificia Universidad Católica del Ecuador, PUCE

I. Antecedentes

El día 10 de enero de 2023, mediante Decreto Ejecutivo Nº 645, el presidente Guillermo Lasso revirtió una medida técnica que el pasado 27 de diciembre de 2022 tomó el Servicio de Rentas Internas (SRI) mediante RESOLUCIÓN No. NAC-DGERCGC22-00000063.

La resolución del SRI, que fue bien acogida por la ciudadanía, por las organizaciones sociales, incluso por el Ministerio de Salud Pública (COMUNICADO: Ministerio de Salud Pública respalda el ajuste al impuesto de productos no saludables <https://www.salud.gob.ec/ministerio-de-salud-publica-respalda-el-ajuste-al-impuesto-de-productos-no-saludables/> 6 enero 2023), por organismos de Naciones Unidas como OPS/OMS, UNICEF, PMA, FAO, PNUD y numerosas organizaciones nacionales e internacionales comprometidas con la defensa de la salud y la contención de la pandemia de enfermedades no transmisibles (ENT, cardiovasculares, cáncer, diabetes, respiratorias crónicas): Únicamente pretendía ajustar por la inflación el impuesto a consumos especiales (ICE) de cuatro tipos de productos que tienen implicaciones negativas para la salud humana, la seguridad y la ecología: tabaco, alcohol, bebidas industriales azucaradas y fundas plásticas.

El Decreto Ejecutivo elimina la medida del SRI y disminuye los impuestos específicos (ICE) a esos productos. Pero también hace una sustancial disminución del ICE ad valorem de cigarrillos electrónicos y otros sistemas electrónicos de administración de nicotina (del 150% a 50%), precisamente cuando la industria de tabaco en el mundo está apuntando al predominio de estos nuevos dispositivos electrónicos. El decreto hace también una disminución del ICE a las armas de fuego (300% a 30%).

En virtud del principio de progresividad de los derechos humanos, esta medida resulta atentatoria de los diversos instrumentos internacionales sobre la materia que ha ratificado Ecuador y que hacen parte del ordenamiento jurídico interno.

El decreto 645, que como tal es una política pública regresiva en derechos, contradice lo contemplado en el Art. 85 de la Constitución de la República del Ecuador, que señala:

“Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.

2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o



prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.

3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.”

II. Argumentos

Primero: El consumo de tabaco, alcohol, bebidas industriales azucaradas y fundas plásticas genera en el largo plazo externalidades negativas sobre la salud, la ecología y la convivencia en sociedad, que implican costos económicos para la ciudadanía

En economía, el consumo se entiende como el proceso donde las personas adquieren bienes y servicios que les permiten satisfacer sus necesidades e incrementar su utilidad individual. La suma de todas las utilidades individuales conducirá a la utilidad social.

No obstante, también hay ciertos bienes que son considerados por la literatura económica como “males”. El consumo de “males” corresponde al consumo de ciertos productos o servicios que pueden generar bienestar inmediato a ciertas personas pero que en el largo plazo pueden tener efectos negativos sobre la salud, el medio ambiente, las relaciones personales y en su relación con la sociedad.

Los productos que benefician de la disminución del impuesto específico (ICE) y del ICE *ad valorem* por medio del Decreto 645 son ejemplo de lo que en economía se conoce como el consumo de “males”. El consumo de cigarrillo es la principal causa de enfermedades respiratorias, como la enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC), el enfisema y la bronquitis crónica. Además de estar estrechamente relacionado con el desarrollo de varios tipos de cáncer, incluyendo el cáncer de pulmón, boca, garganta, esófago, páncreas, riñón, vejiga, cuello uterino y estómago; y de aumentar significativamente el riesgo de enfermedades cardiovasculares, como enfermedades del corazón, accidentes cerebrovasculares, enfermedad arterial periférica y aneurismas, por cuanto la nicotina y otras sustancias químicas presentes en los cigarrillos pueden dañar los vasos sanguíneos, aumentar la presión arterial y promover la formación de coágulos sanguíneos.

El consumo excesivo de alcohol está altamente correlacionado con accidentes de tránsito, problemas de violencia pública e intrafamiliar, femicidios y algunos problemas de salud pública. Solo los accidentes de tránsito representaron la segunda causa de mortalidad en el Ecuador (20 decesos por cada 100.000 habitantes según datos del Banco Mundial). Mientras que el consumo de alimentos ultra procesados y bebidas industriales azucaradas coincide con el incremento de la prevalencia de diabetes y de hipertensión en el Ecuador. La última encuesta STEPS del 2018 (MSP, INEC, OPS/OMS) estimó en 7,1% la prevalencia de diabetes en población adulta de ambos sexos de 18 a 69 años de edad; mientras que, al inicio del milenio, para los años 2003-2005 esa misma prevalencia se estimaba en 5,9% en hombres y mujeres de 26 a 64 años de edad (OPS/OMS Estudio CARMELA 2008, Riesgo Cardiovascular en ciudades de Latinoamérica). La Federación Internacional de Diabetes estimó una prevalencia de diabetes en el Ecuador de 6,0% en el año 2011 (hombres y mujeres de 20 a 79 años) y estima que para el 2030 podría llegar a 7,5%.

El consumo de todos estos “males” genera, además, costos económicos considerables y no esperados para la sociedad, lo que en economía se denominan “externalidades”. Estos son efectos colaterales del consumo que no solo afectan a los individuos que consumen sino a toda

la sociedad y al ecosistema que nos acoge. Pérdida de servicios ambientales vitales por la degradación de los ecosistemas y la contaminación del agua y suelo; saturación de servicios públicos de salud e incremento de los costos de operación de los sistemas de salud.

Por último, todas estas externalidades se exageran en la población de menores ingresos. En muchos casos, las personas de bajos ingresos tienen una mayor propensión al consumo de bebidas azucaradas y cigarrillos en comparación con las personas de mayores ingresos. Esto se debe a factores como la disponibilidad y el precio de estos productos, así como a la influencia de la publicidad y la falta de acceso a opciones más saludables. Esta población tiene a menudo un acceso limitado a servicios de atención médica de calidad, sumado a una mayor vulnerabilidad socioeconómica. Esto significa que es más probable que enfrenten barreras para recibir tratamiento y atención médica adecuada para las enfermedades relacionadas con el consumo de bebidas azucaradas y cigarrillos. Como resultado, los efectos negativos en su salud pueden ser más severos y duraderos.

El consumo de “males”, al no tomar en cuenta los costos individuales y colectivos que sus efectos colaterales negativos ocasionan a los individuos y a la sociedad, en el largo mediano y plazo, ocasiona una pérdida irreparable de eficiencia económica asociada a las externalidades negativas en el ámbito de la salud pública, la ecología, los accidentes de tránsito y la violencia en general, además de coadyuvar con esto a ampliar las brechas de desigualdad y pobreza.

Segundo: Medidas tributarias como los “impuestos saludables” constituyen instrumentos adecuados y reconocidos para reducir las externalidades negativas.

Por lo general los impuestos tienen fines recaudatorios, pero cuando se emplean para reducir las externalidades negativas del consumo de los “males”, adquieren, además, el objetivo de incidir en el comportamiento del consumidor. Estos impuestos aumentan el precio final de los denominados “males” y así desincentivan su consumo y reducen las externalidades negativas que estos ocasionan a la sociedad.

Esta intervención estatal permite acercarse a un óptimo social en que se consumen menos “males” y se generan menores externalidades negativas. Teóricamente y empíricamente se puede demostrar que el impuesto al constituir un incentivo que reduce el consumo de males acerca el nivel de consumo de estos “males” al óptimo social. Lo que termina por igualar en el largo plazo el beneficio marginal privado y el beneficio marginal social del consumo agregado de este tipo de “males”, beneficiando a la sociedad en general.

De este modo, los impuestos saludables suponen una herramienta para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) toda vez que: reducen la carga de enfermedades no transmisibles (ODS 3), benefician principalmente a las poblaciones vulnerables que – como se vio en el primer argumento – soportan una mayor carga de salud (ODS 1, 5 y 10) e impulsan el desarrollo económico a través de una fuerza laboral más saludable (ODS 8).

Además, estos impuestos incrementan la recaudación fiscal y los ingresos permanentes del Estado, dicho incremento puede ser destinado a implementar programas y políticas focalizados a corregir las pérdidas sociales asociadas al consumo de estos “males”. Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS) estos instrumentos tributarios generan ingresos para el presupuesto público incluso en presencia de comercio ilícito y de la evasión tributaria.

Tercero: El costo fiscal del Decreto 645 puede conducir al incumplimiento de compromisos económicos internacionales y afectar el ejercicio de derechos ciudadanos.

Según estimaciones oficiales, las medidas incluidas en el decreto 645 suponen que el Estado dejará de recaudar 140 millones de dólares de ingresos permanentes en 2023 y aún más en

2024, considerando la reducción al 2% del impuesto a la salida de divisas (ISD). Esto implica que, si el fisco quiere mantener las metas de resultado fiscal fijadas en su acuerdo con el Fondo Monetario Internacional sin elevar otras fuentes tributarias de ingresos, deberá efectuar recortes en el gasto permanente.

Se sabe que aproximadamente el 95% del gasto permanente se destina a los sectores de salud, educación y seguridad. De acuerdo a la composición del gasto del presupuesto general del Estado 2023, 54.83% del gasto permanente se destina a sueldos y salarios (magisterio público, trabajadores de la salud y agentes de los cuerpos de seguridad del Estado), 20.96% a transferencias económicas y 17.74% a la adquisición de bienes y servicios. Por lo que este tipo de recortes en el gasto permanente repercutiría negativamente en la salud, la educación y la seguridad de la sociedad, afectando el ejercicio de los derechos ciudadanos.

III. Conclusión

El decreto ejecutivo 645, expedido por el presidente Guillermo Lasso, genera un perjuicio fiscal que puede reducir la calidad y el monto de servicios públicos esenciales en materia de seguridad, educación y salud, además de incentivar el consumo de “males”, lo que genera externalidades negativas para la sociedad y una pérdida irrecuperable de eficiencia económica. Estos daños en el ámbito de la salud pública, la ecología, los accidentes de tránsito y la violencia en general deben evitarse al mantener los impuestos que desincentivan el consumo de “males”. Dicho decreto no tomó en cuenta criterios técnicos sobre fallas de mercado, economía del comportamiento, externalidades negativas del consumo de “males” y sus implicaciones para protección de salud pública, la conservación ecológica y la convivencia pacífica y segura en sociedad.

De hecho, un pronunciamiento oficial del Ministerio de Salud Pública del 6 de enero del 2023 (antes de la emisión del decreto 645), como máxima autoridad sanitaria, dice así: “El Ministerio de Salud Pública (MSP) respalda y felicita la emisión de la resolución NAC-DGERCGC22-0000063 emitida por el Servicio de Rentas Internas (SRI) para el ajuste por inflación al Impuesto de Consumos Especiales (ICE) a cigarrillos, alcohol, cerveza (industrial y artesanal) bebidas azucaradas y fundas plásticas...” (<https://www.salud.gob.ec/ministerio-de-salud-publica-respalda-el-ajuste-al-impuesto-de-productos-no-saludables/>).

Igualmente hay pronunciamientos de OPS/OMS y otros organismos de Naciones Unidas, académicos y organizaciones sociales, que reconocen que la medida del SRI de ajustar los impuestos de estos productos por inflación, era correcta y aportaba positivamente a la salud pública. Consecuentemente, el decreto ejecutivo que elimina la resolución del SRI, tiene el efecto contrario, de atender contra la salud de la población, pero también contra el medio ambiente, la conservación de la ecología y la seguridad ciudadana; aun cuando el objetivo expresado de controlar el comercio ilícito sea una buena intención (aunque como dice el Banco Mundial, los altos niveles de comercio ilícito están vinculados más estrechamente a la corrupción y a la tolerancia de las ventas de productos de contrabando).

El decreto 645 va en contracorriente a las recomendaciones de organismos internacionales y de instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador (como el CMCT), que señalan que gravar con impuestos (impuestos saludables) a productos nocivos como los de tabaco, alcohol, bebidas azucaradas, y en este caso también fundas plásticas y armas de fuego, son de las medidas más efectivas para disminuir el acceso a las mismas, sobre todo para niños, niñas, adolescentes y poblaciones de menos recursos económicos; logrando con ello un impacto positivo en la salud y seguridad de la población en el mediano y largo plazo.



Esperamos, señores Jueces, que se tomen en cuenta nuestros criterios, que los presentamos desde la Academia con el único objetivo de enriquecer el debate y de contribuir a la protección de la salud y la seguridad de la población; y, también a la protección del ecosistema que nos acoge. Por lo que esperamos que, con los procedimientos legales que corresponda, se deje insubsistente la ejecución del decreto 645.

Atentamente;

Mtr. Rubén Flores Agreda
C.C.1706855861

**Decano de la Facultad de Economía
Pontificia Universidad Católica del Ecuador, PUCE**



Mtr. Mateo Villalba Andrade
C.C. 1713347308

**Coordinador del Instituto de Investigaciones Económicas
Pontificia Universidad Católica del Ecuador, PUCE**

