



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



ASAMBLEA NACIONAL
REPUBLICA DEL ECUADOR

No. de trámite:

441057

Fecha recepción: **2024-01-11 23:25**

No. de referencia:

T.116-SGJ-24-0043

Fecha documento: **2024-01-11**

Remitente:

Daniel Roy-gilchrist Noboa Azín

noboar@presidencia.gob.ec

Institu. Remitente:

**PRESIDENCIA DE LA
REPÚBLICA DEL ECUADOR**

Revise el estado de su documento
con el usuario **0916260698** en:

<http://dts.asambleanacional.gob.ec>

*Of: 11014
cuendo: 20 febrero*

Oficio No. T. 116-SGJ-24-0043

Quito, 11 de enero de 2024

Señor Máster
Henry Fabián Kronfle Kozhaya
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL
En su despacho

De mi consideración:

De conformidad con la atribución que me confiere el artículo 140 de la Constitución de la República, remito a la Asamblea Nacional el proyecto de **LEY ORGÁNICA PARA ENFRENTAR EL CONFLICTO ARMADO INTERNO, LA CRISIS SOCIAL Y ECONÓMICA**, con calificación de urgente en materia económica, para su conocimiento, debate, discusión y aprobación.

Adjunto también el respectivo dictamen previo, favorable y vinculante emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, conforme lo dispuesto en el numeral 15 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Merece resaltar la importancia que el proyecto tiene para el Ecuador en materia tributaria para enfrentar el conflicto armado interno, la crisis social y económica que atraviesa el país.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted mi más alta consideración y estima

Atentamente,

Daniel Noboa Azín

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA ECONÓMICA URGENTE PARA ENFRENTAR
EL CONFLICTO ARMADO INTERNO, LA CRISIS SOCIAL Y ECONÓMICA**



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En los últimos días, el país ha sido testigo de una serie de actos violentos, incluyendo secuestros, disturbios carcelarios masivos y en general actos terroristas. El presidente de Ecuador, Daniel Noboa, declaró el “conflicto armado interno” en el país y ordenó a las fuerzas de seguridad “neutralizar” a varios grupos criminales acusados de propagar la violencia extrema.

El Gobierno ha tomado medidas para abordar la situación, incluyendo el aumento de los recursos para la seguridad pública y la implementación de nuevas políticas para combatir la violencia. Sin embargo, la situación sigue siendo preocupante y se necesitan más esfuerzos para garantizar la seguridad de los ciudadanos ecuatorianos.

En consecuencia, de los hechos expuestos, cabe analizar la situación presupuestaria del país, ya que esta crisis catastrófica provoca la necesidad compra de armamento y cualquier abastecimiento a los equipos militares y policiales para hacer frente al conflicto armado interno. A eso se suma la situación del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, el cual requiere una infraestructura que permita afrontar la crisis.

Las razones detrás de la adquisición de armamentos y demás insumos necesarios están vinculadas a la percepción de amenazas a la seguridad interna, la necesidad de mantener el orden público o la defensa frente a grupos armados; por lo que, la decisión de incurrir en deuda para afrontar la crisis, está motivada por la urgencia de fortalecer a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

Además, en este escenario se presenta la necesidad de mejorar el sistema penitenciario, sanitario y social, siendo crucial una intervención. Un sistema penitenciario eficiente es esencial para contener y rehabilitar a los individuos involucrados en actos violentos, mientras que la atención sanitaria y social adecuada contribuye a la prevención y la resolución de las causas subyacentes de la violencia.

La carga significativa del endeudamiento del Estado ecuatoriano, también se ve plenamente afectada por una deuda a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), constituyendo una problemática que requiere medidas fiscales inmediatas y sostenibles. En este contexto, la necesidad de subir el impuesto al valor agregado (IVA) se presenta como una opción razonable y estratégica para hacer frente a esta deuda y restablecer la estabilidad financiera del país.

Por lo tanto, la situación de endeudamiento actual destaca la necesidad de adoptar medidas fiscales proactivas para evitar la acumulación de deudas a largo plazo. Aumentar el IVA proporcionaría al gobierno una fuente constante de ingresos que no solo permitiría atender las deudas existentes, sino también prevenir la acumulación de nuevas obligaciones financieras, promoviendo así la responsabilidad fiscal. En resumen, la urgencia de abordar la deuda del Estado con los GAD y el sector social demanda acciones inmediatas.

En conclusión, la conexión entre la violencia armada interna, el endeudamiento con Gobiernos Autónomos Descentralizados, la financiación de armamento para la guerra



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

interna y la necesidad de mejorar los sistemas penitenciario, sanitario y social crea un escenario complejo que justifica la consideración de medidas fiscales como la subida del Impuesto al Valor Agregado.

Esta estrategia no solo abordaría las urgencias inmediatas, sino que también proporcionaría los recursos necesarios para construir un entorno más seguro y estable en el largo plazo, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos ecuatorianos.

II.- CALIFICACIÓN DE LA LEY COMO DE URGENCIA ECONÓMICA

La incorporación a la Constitución de la República de la facultad presidencial de remitir proyectos urgentes en temas económicos, responde a la preocupación que ha tenido el constituyente, de brindar mayor flexibilidad al manejo de la economía en contextos de crisis económica. Así la existencia de esta figura busca dar una rápida respuesta que permita superar, en la medida de lo posible, las crisis económicas que se identifiquen por parte del Ejecutivo.

De ahí que, la urgencia es clara de que los temas económicos que se articulan con las necesidades básicas de la población, ha sido una constante preocupación en nuestra historia constitucional, por ello, de no mediar el pronunciamiento legislativo en el plazo de treinta días, el Presidente podrá expedir la iniciativa como decreto ley, con el objetivo de que las consecuencias de la crisis económica tengan el menor impacto posible en el goce de los derechos constitucionales de los ecuatorianos.

A tal efecto, el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se refiere a la calificación de los proyectos de ley en general y de aquellos calificados como de urgencia en materia económica, mencionando respecto de estos últimos, que se refieran a *“aspectos sustantivos de la política económica, cuyo trámite expedito es necesario para garantizar el equilibrio de las finanzas públicas o para enfrentar una situación económica adversa”*.

Es relevante destacar que, la política económica es una competencia exclusiva del Estado Central, tal como lo establece el artículo 261 numeral 5 de la Constitución de la República, en tanto que, sus objetivos son definidos en el artículo 284 de la norma ibídem, incluyendo entre ellos los siguientes:

“Artículo 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos:

- 1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional.*
- 2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas. La acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional; [...]*
- 6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales.*



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

7. *Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo.*
8. *Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes.*
9. *Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable."*

Al efecto, la Corte Constitucional en su Dictamen 1-23-UE/23, ha establecido que: "(...) en primer lugar, una norma con carácter de urgencia económica debe responder a circunstancias apremiantes que, plausiblemente, requieran de una respuesta inmediata (...)", en consecuencia de lo expuesto en líneas anteriores, el desequilibrio fiscal y la grave conmoción interna, derivada del conflicto armado interno, se configuran como hechos que requieren respuesta urgente.

La conjunción de eventos recientes en Ecuador, caracterizados por actos violentos, disturbios carcelarios masivos y la declaración de "conflicto armado interno" por parte del presidente Daniel Noboa, junto con la carga significativa del endeudamiento estatal, constituyen una crisis multifacética que exige una atención emergente e inmediata.

En los Decretos Ejecutivos No. 110 y 111 del 08 y 09 de enero de 2024, respectivamente, se detalla la situación crítica que enfrenta el Estado respecto al combate a organizaciones criminales; por lo que, el Estado se ve en la necesidad de abordar la amenaza a la seguridad que tiene repercusiones económicas, las cuales se suman a la difícil crisis fiscal que heredó el Gobierno actual; siendo necesario considerar nuevos ingresos que permitan afrontar la crisis, como por ejemplo la necesidad de considerar un aumento en el impuesto al valor agregado (IVA) como medida crucial para enfrentar estos desafíos.

Respecto de las amenazas a la seguridad interna, cabe indicar que la declaración de "conflicto armado interno" evidencia una situación crítica en la que las fuerzas de seguridad se ven desafiadas por grupos criminales que propagan la violencia extrema. La urgencia de abordar estas amenazas es evidente, ya que la estabilidad interna es fundamental para el funcionamiento adecuado del Estado y el bienestar de la población. Esta situación justifica la existencia de un problema que debe ser atendido de forma inmediata.

Por otra parte, los actos violentos recientes demandan una respuesta rápida y contundente por parte del Estado. La falta de una acción inmediata podría intensificar la crisis, aumentar el riesgo para los ciudadanos y socavar la confianza en las instituciones gubernamentales.

En primer lugar, la violencia extrema representa una amenaza directa para la seguridad y el bienestar de los ciudadanos ecuatorianos. El Gobierno Nacional ha respondido con medidas como el aumento de recursos para la seguridad pública y la implementación de nuevas políticas, pero la persistencia de la situación indica la necesidad de recursos adicionales para fortalecer la capacidad de respuesta del Estado. Un incremento en el potencial recaudatorio permitiría financiar de manera sostenible estas iniciativas de seguridad, asegurando una respuesta más efectiva a los desafíos presentes.

El incremento en la recaudación fiscal proporcionaría los recursos necesarios para reforzar las fuerzas de seguridad, mejorar la infraestructura penitenciaria y desarrollar estrategias a



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

largo plazo para prevenir y combatir el crimen organizado. Este enfoque no solo abordaría las consecuencias inmediatas de la violencia, sino que también contribuiría a construir una base sólida para la rehabilitación social y la seguridad a largo plazo.

A lo anterior, se suma una carga del endeudamiento estatal con los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el déficit de recursos para atender las obligaciones del sector social, que durante el año 2023 revelan una carga financiera significativa.

El endeudamiento afecta la capacidad del gobierno para mantener y mejorar servicios esenciales y programas sociales, especialmente en áreas como la salud, la educación, la seguridad social y el desarrollo comunitario. La falta de recursos financieros puede poner en peligro el acceso de la población a servicios básicos y afectar negativamente la calidad y proyecto de vida, lo cual podría derivarse en aumento de la inseguridad y la violencia.

La carga fiscal del Estado, agravada por la deuda, y los hechos conocidos, plantea preocupaciones sobre la estabilidad fiscal y la sostenibilidad a largo plazo, por lo que es imperativo abordar estas cuestiones para evitar crisis económicas y garantizar la capacidad del Estado para cumplir con sus responsabilidades financieras.

En este contexto de crisis compleja y multifacética, la consideración de subir el IVA emerge como una opción viable para generar ingresos adicionales de manera inmediata.

Este aumento en la recaudación fiscal proporcionaría al Gobierno Nacional los recursos necesarios para abordar las amenazas a la seguridad interna, saldar las deudas pendientes y garantizar la continuidad de servicios esenciales y programas sociales. La urgencia de esta medida radica en la necesidad imperante de estabilizar la situación interna del país, mantener la confianza pública y preservar la estabilidad económica y fiscal a largo plazo.

Por otro lado, el incremento en el potencial recaudatorio podría destinarse no solo a la seguridad, sino también a programas sociales que aborden las raíces subyacentes de la violencia, como la pobreza y la falta de empleo, entre otros. Esto permitiría abordar de manera integral los factores que contribuyen a la inestabilidad social y, en última instancia, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

En resumen, la actual crisis de seguridad en Ecuador destaca la urgencia de aumentar el potencial recaudatorio del Estado. Este incremento no solo sería vital para financiar medidas inmediatas de seguridad, sino que también proporcionaría los recursos necesarios para abordar las causas fundamentales de la violencia y construir un entorno más seguro y estable para la población ecuatoriana.

En virtud de lo expuesto, la urgencia ha sido definida en conexión con el concepto de necesidad, en el sentido de la premura que se le debe dar a un determinado proyecto de ley, que requiere de un trámite más expedito del que supone el procedimiento ordinario.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

III.- SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA

El artículo 136 de la Constitución de la República establece que los proyectos de ley deberán referirse a “una sola materia”, disposición que se recoge también en el artículo 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La unidad de materia responde a un principio legislativo que tiene como fin delimitar la discusión de un proyecto de ley, de tal manera que el mismo sea razonable, así se da cumplimiento al artículo 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y a lo resuelto por la Corte Constitucional que menciona:

“31. Respecto de la intensidad con la que debe realizarse dicho examen de proporcionalidad, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que “el juicio de constitucionalidad por presunta violación al principio de unidad de materia verificará la existencia de una relación de conexidad entre la norma cuestionada [...] y la materia respectiva, haciendo un control de intensidad intermedia que garantice las competencias legislativas en la construcción de la norma, a la vez que resguarde el principio de unidad de materia legislativa”. Esta intensidad intermedia en el examen de proporcionalidad implica que, al analizar la conexidad entre todas las disposiciones de la ley demandada, esta Corte deberá cuidarse “de no aplicar criterios tan laxos como para justificar cualquier tipo de conexidad, aun si esta no sea razonable, o aplicar criterios tan rígidos como para excluir conexidades razonables”, por lo que dicho principio” sólo resultaría vulnerado cuando un precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley que hace parte”. Por todo esto, “una concepción estricta del principio de unidad de materia no es constitucionalmente adecuada”, sino una concepción intermedia.”¹

En similar sentido, la Corte Constitucional ha resuelto reiteradamente que:

“... el principio de unidad de materia sólo resultaría vulnerado cuando el precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley de la que se hace parte.”²

Similares criterios han sido reiterados por la Corte Constitucional al rechazar acciones de inconstitucionalidad dirigidas contra leyes que abordan diversos temas en un solo cuerpo, asuntos tributarios, laborales y civiles en un mismo cuerpo legal³. Por ejemplo, en 2014, el Código Orgánico Monetario y Financiero fue presentado como económico urgente, posteriormente aprobado y como consecuencia, derogó 31 leyes de diversa índole bajo la premisa que era necesario poner en orden el sistema financiero.⁴

¹ Sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado II de agosto de 2021. Párrafo 31.

² Sentencia No. 003-14-SIN-CC dictada dentro del caso No. 0014-13-IN y acumulados. Sentencia No. 023-15-SIN-CC dentro del caso 0006-11-IN y 0007-11-IN acumulados, entre otros.

³ Sentencia No. 22-13-1N/20 dictada dentro del caso No. 22-13-IN de fecha 09 de junio de 2020.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

El alcance del inciso quinto del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa debe adoptarse en ese mismo sentido, conforme a los precedentes jurisprudenciales que han desarrollado su alcance. Por tanto, procede plenamente el presente proyecto.

Bajo estas consideraciones, la presente ley cumple con el principio de unidad de materia.

IV.- ALINEACIÓN CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El Plan Nacional de Desarrollo, actualmente vigente, denominado "Plan Nacional para Crear Oportunidades 2021-2025" fue aprobado el 20 de septiembre de 2021, por el Consejo Nacional de Planificación.

Como cuarto objetivo del Eje Económico, el Plan Nacional de Desarrollo incorpora:

"4: Garantizar la gestión de las finanzas públicas de manera sostenible y transparente, para lo que refiere a las siguientes políticas:

4.1 Priorizar el gasto público para la atención en salud, educación, seguridad, con enfoque en los derechos humanos.

4.2 Fomentar un sistema tributario simple, progresivo, equitativo y eficiente, que evite la evasión y elusión fiscal y genere un crecimiento económico sostenido.

4.3 Incrementar la eficiencia en las empresas públicas con un enfoque de calidad y rentabilidad económica y social.

4.4 Garantizar el financiamiento público sostenible minimizando los efectos en las generaciones futuras.

4.5 Generar condiciones macroeconómicas óptimas que propicien un crecimiento económico inclusivo y sostenible.

4.6 Consolidar y afianzar la dolarización a través de la implementación de medidas de política económica y financiera que contribuyan a la sostenibilidad de la balanza de pagos."

Sin duda, la presente ley de urgencia económica es concordante con los objetivos y políticas del Plan Nacional de Desarrollo, en particular para dotar al sistema tributario de mayor recaudación con impuestos directos.

El planteamiento de aumentar la recaudación fiscal, especialmente a través del incremento del Impuesto al Valor Agregado (IVA), conlleva una serie de implicaciones cruciales que abordan diversas dimensiones de la situación actual en Ecuador de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, así el aumento en la recaudación fiscal se presenta como una herramienta esencial para fortalecer las fuerzas de seguridad y abordar las amenazas internas. Los recursos adicionales permitirían inversiones estratégicas en bienes, tecnología, servicios, capacitación, obras y personal para hacer frente a grupos criminales y situaciones de conflicto armado interno, contribuyendo así a la estabilización de la seguridad interna.

Por otra parte, la acumulación de deudas, especialmente con los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el sector social, representa un desafío financiero significativo. Utilizar los ingresos adicionales generados por el aumento del IVA para saldar estas deudas no solo sería imperativo desde una perspectiva fiscal, sino que también evitaría tensiones sociales y



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

garantizaría relaciones intergubernamentales más estables, así como la gestión de las finanzas públicas de manera sostenible y transparente.

De igual manera, es claro que el financiamiento de servicios esenciales como salud, educación y desarrollo comunitario depende en gran medida de la capacidad del gobierno para recaudar ingresos. El aumento del IVA proporcionaría los recursos necesarios para garantizar la continuidad y mejora de estos servicios, así como el respaldo a programas sociales que son fundamentales para el bienestar de la población.

La necesidad imperante de estabilizar la situación interna del país se relaciona directamente con la capacidad del gobierno para abordar las crisis de seguridad y las tensiones sociales. Un aumento en la recaudación permitiría una respuesta más eficaz y rápida a estos desafíos, contribuyendo a la restauración del orden y la confianza en las instituciones gubernamentales.

La confianza pública en la capacidad del gobierno para gestionar la situación actual es esencial para la estabilidad social y política por lo que a transparencia en el uso de los fondos generados por el aumento del IVA es crucial para mantener y fortalecer la confianza de la población en las decisiones gubernamentales.

En resumen, la propuesta de aumentar el IVA como medida para incrementar la recaudación fiscal no solo busca resolver problemas inmediatos, como las amenazas a la seguridad interna y el pago de deudas pendientes, sino que también apunta a establecer una base sólida para la estabilidad a largo plazo acorde con el Plan Nacional de Desarrollo.

En virtud de lo expuesto y en ejercicio de las facultades que constitucionalmente corresponden al Presidente de la República, se presenta el siguiente proyecto de ley de urgencia económica:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CONSIDERANDO:

Que el artículo 3 común a las Cuatro Convenciones de Ginebra de 1949, ratificado por el Ecuador el 11 de agosto de 1954, menciona que los conflictos no internacionales, son aquellos que surgen en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes⁵,

Que el Comité Internacional de la Cruz Roja define al conflicto armado no internacional, conforme el derecho internacional humanitario – DIH, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y los conflictos armados no internacionales contenida en el artículo 1 del Protocolo adicional II, como a aquel conflicto que se desarrolla entre fuerzas gubernamentales y grupos armados no gubernamentales, o entre esos grupos únicamente⁶;

Que conforme la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, un grupo delictivo organizado es aquel compuesto por tres o más personas que existe durante cierto tiempo y que actué concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material⁷;

Que la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional se aplica para la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de los delitos tipificados con arreglo a los artículos 5, 6, 8 y 23 de la convención y los delitos graves que se definen en el artículo 2 de la mencionada convención⁸;

Que la Resolución No. 1296 aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 19 de abril de 2000, reafirma la importancia de atender las necesidades especiales de protección y asistencia en los mandatos de las operaciones de establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz, por las consecuencias perjudiciales y generalizadas de los conflictos armados en los civiles, incluidas las que se producen en mujeres, niños y otros grupos vulnerables;

Que la Resolución No. 2462 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, reafirmó la Resolución 1373 (2001) y en particular sus decisiones de que todos los Estados prevengan y repriman la financiación de todo acto terrorista y se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo, activo, o pasivo, a las entidades o personas que participen en la comisión de actos terroristas, incluso reprimiendo el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y eliminando el suministro de armas a los terroristas⁹;

Que el numeral 5 del artículo 3 de la Constitución de la República, determina que son deberes primordiales del Estado, planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir;

⁵ TPIY, The Prosecutor v. Dusko Tadic, Judgment, IT-94-1-T, 7 May 1997, para. 561-568; v. también TPIY, The Prosecutor v. Fatmir Limaj, Judgment, IT-03-66-T, 30 de noviembre de 2005, párr. 84.

⁶ Comité Internacional de la Cruz Roja, Documento de opinión, marzo de 2008

⁷ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia

⁸ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, artículo 1 y 2

⁹ Resolución No. 2462 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Que el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República dispone que es un deber primordial del Estado el garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz y a la seguridad integral;

Que el numeral 1 del artículo 11 de la Constitución de la República señala que el ejercicio de los derechos se regirá, entre otros, por el siguiente principio, los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento;

Que el numeral 1 del artículo 85 de la Constitución de la República dispone que las políticas públicas y las prestaciones de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos todos los derechos;

Que el artículo 135 de la Constitución de la República señala que sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público;

Que el numeral 11 del artículo 147 de la Constitución de la República atribuye la facultad al Presidente de la República para participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de leyes;

Que el artículo 164 de la de la Constitución de la República faculta al Presidente de la República a decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él;

Que el artículo 238 de la Constitución de la República del Ecuador determina que el sistema económico es social y solidario, reconoce al ser humano como sujeto y fin, propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado en armonía con la naturaleza y, tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir;

Que el artículo 261 de la Constitución de la República dispone, entre las competencias exclusivas del Estado Central, el desarrollo de la política económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal, monetaria, comercio exterior, entre otras;

Que el artículo 275 de la Constitución de la República establece que el régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir;

Que los numerales 1 y 2 del artículo 276 de la Constitución de la República establecen que el régimen de desarrollo tiene como objetivos mejorar la calidad de vida y construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible aumentar las capacidades y potencialidades de la población;

Que el artículo 283 de la Constitución de la República dispone que el sistema económico propende una relación dinámica entre sociedad, Estado y mercado;

Que el artículo 285 de la Constitución de la República establece como objetivos específicos de la política fiscal el financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos, la



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

redistribución del ingreso por medio de los tributos adecuados, así como, la generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios socialmente deseables y ambientalmente responsables;

Que el artículo 300 de la Constitución de la República establece que el régimen tributario se rige por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria, priorizando los impuestos directos y progresivos. Además, la política tributaria deberá promover la redistribución y estimular el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables;

Que el artículo 301 de la Constitución de la República dispone que sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional, se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley;

Que, el artículo 389 de la Constitución de la República establece que es obligación del Estado proteger 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, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad;

Que el artículo 393 de la Constitución de la República dispone que el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno;

Que el artículo 395 de la Constitución de la República prescribe que el Estado debe garantizar un modelo sustentable de desarrollo, respetuoso con la diversidad y ambientalmente equilibrado, que conserve la capacidad de regeneración natural y la biodiversidad y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras;

Que de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025, es un objetivo del eje económico del Estado fomentar un sistema tributario simple, progresivo, equitativo y eficiente, que evite la evasión y elusión fiscal y genere un crecimiento económico sostenido;

Que mediante Resolución No. 009, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 38 del 14 de junio del 2005, se expidió la Codificación del Código Tributario y que, mediante Resolución No. 26, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 463, del 17 de noviembre del 2004, se expidió la Codificación de la Ley de Régimen Tributario Interno, con la finalidad de armonizar e integrar todas las normas dispersas contenidas en los mentados cuerpos legales y sus distintas reformas;



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Que con Decreto Ejecutivo No. 110 de 8 de enero de 2024, se declaró el Estado de Excepción en todo el territorio nacional por grave conmoción interna, incluido en todos los centros de privación de la libertad, que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, sin excepción alguna;

Que el artículo 12 del Decreto Ejecutivo No. 110 de 8 de enero de 2024, dispone al Ministerio de Economía y Finanzas asignar los recursos suficientes para atender el estado de excepción, pudiendo disponer de los fondos de los fondos públicos necesarios para el efecto, excepto los correspondiente a salud y educación;

Que con Decreto Ejecutivo No. 111 de 9 de enero de 2024, se reconoció la existencia de un conflicto armado interno, estableciéndose como causal adicional al estado de excepción decretado el 8 de enero de 2024, mediante Decreto Ejecutivo No. 110 de 8 de enero de 2024;

Que, es necesario recaudar de forma inmediata nuevos recursos económicos que permitan enfrentar el conflicto armado interno, la crisis social y económica por la cual atraviesa el Ecuador y que ha agravado la difícil situación fiscal; y,

En ejercicio de la facultad conferida por la Constitución de la República, remito a ustedes señores Asambleístas el proyecto de Ley Orgánica Económica Urgente para Enfrentar el Conflicto Armado Interno, la Crisis Social y Económica:

LEY ORGÁNICA PARA ENFRENTAR EL CONFLICTO ARMADO INTERNO, LA CRISIS SOCIAL Y ECONÓMICA

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto enfrentar el conflicto armado interno, la crisis social y económica por la cual atraviesa el Ecuador y que ha agravado la difícil situación fiscal.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente ley son aplicables en todo el territorio nacional.

Artículo 3. Sujetos. Están sujetos a las disposiciones de la presente ley, todas las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, nacionales y extranjeras que residan y/o realicen actividades económicas en el Ecuador.

Artículo 4. Finalidad. La presente ley tiene como finalidad la recaudación de tributos para atender las obligaciones del Estado en la implementación de planes, programas, acciones y políticas públicas para los sectores sociales del Ecuador, así como estabilizar las finanzas públicas, redistribuir los ingresos, y afrontar la necesidad de recursos por el conflicto armado interno y la grave crisis social y económica por la cual atraviesa el Ecuador.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

DISPOSICIONES GENERALES

Primera.- Por el objeto específico de esta ley, correspondiente a mantener la senda de sostenibilidad fiscal, los recursos que se recauden por concepto del incremento de la tarifa del Impuesto al Valor Agregado; no serán considerados como objeto de preasignación alguna.

Segunda.- Las deducciones y exenciones tributarias aplicables al Impuesto al Valor Agregado – IVA, se mantendrán vigentes.

DISPOSICIONES REFORMATORIAS

Disposición Reformatoria Única.- Sustitúyase el artículo 65 de la Ley de Régimen Tributario Interno, por el siguiente: “*Art. 65.- Tarifa.- La tarifa del impuesto al valor agregado es del 15%*”.

DISPOSICIÓN FINAL

Las disposiciones de la presente Ley entrarán en vigor a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

Oficio Nro. MEF-MEF-2024-0033-O

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

Asunto: Dictamen previo al proyecto de Ley Orgánica de carácter Económico Urgente para enfrentar el conflicto armado interno, la crisis social y económica

Señorita Magíster
Mishel Andrea Mancheno Dávila
Secretaria General Jurídica de la Presidencia
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
En su Despacho

De mi consideración:

1.- ANTECEDENTES

1.1 Mediante oficio Nro. SRI-SRI-2024-0005-OF de 11 de enero de 2024, el Director General del Servicio de Rentas Internas manifiesta:
“En referencia al Memorando Nro. SRI-NAC-DNJ-2024-0014-M y su alcance en Memorando Nro. SRI-NAC-DNJ-2024-0015-M, ambos del 11 de enero de 2024 motivados desde la Dirección Nacional Jurídica del Servicio de Rentas Internas, me permito compartir con Usted el proyecto de LEY ORGÁNICA PARA ENFRENTAR EL CONFLICTO ARMADO INTERNO, LA CRISIS SOCIAL Y ECONÓMICA con su respectivo Informe de Impacto Recaudatorio.”

2.- FUNDAMENTO

2.1 Fundamento constitucional, legal y normativo:

2.1.1. El artículo 135 de la Constitución de la República señala que solo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público.

2.1.2. El numeral 11 del artículo 147 de la Constitución de la República atribuye la facultad al Presidente de la República para participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de leyes.

2.1.3. El artículo 164 de la de la Constitución de la República faculta al Presidente de la República a decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él.

2.1.4. El artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán

Oficio Nro. MEF-MEF-2024-0033-O

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

2.1.5. El artículo 261 de la Constitución de la República dispone, entre las competencias exclusivas del Estado Central, el desarrollo de la política económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal, monetaria, comercio exterior, entre otras.

2.1.6. El artículo 285 de la Constitución de la República establece como objetivos específicos de la política fiscal el financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos, la redistribución del ingreso por medio de los tributos adecuados, así como, la generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios socialmente deseables y ambientalmente responsables.

2.1.7. El artículo 300 de la Constitución de la República establece que el régimen tributario se rige por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria, priorizando los impuestos directos y progresivos. Además, la política tributaria deberá promover la redistribución y estimular el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables;

2.1.8. El artículo 301 de la Constitución de la República dispone que sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional, se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

2.1.9. El artículo 389 de la Constitución de la República establece que es obligación del Estado proteger 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, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.

2.1.10. El artículo 393 de la Constitución de la República dispone que el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

2.1.11. El artículo 3 del Código Tributario dispone: “Poder tributario.- Sólo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos. No

Oficio Nro. MEF-MEF-2024-0033-O

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

se dictarán leyes tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes...”

2.1.12. El artículo 4 del referido Código determina: “Reserva de ley.- Las leyes tributarias determinarán el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse conforme a este Código.”

2.1.13. El artículo 5 del Código en mención prevé: “Principios tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de, generalidad, progresividad, eficiencia, confianza legítima, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.”

2.1.14. El artículo 6 del Código ibidem determina: “Fines de los tributos.- Los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, servirán como instrumento de política económica general, estimulando la inversión, la reinversión, el ahorro y su destino hacia los fines productivos y de desarrollo nacional; atenderán a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurarán una mejor distribución de la renta nacional.”

2.1.15. La Ley de Régimen Tributario Interno publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 463 del 17 de noviembre del 2004, contempla la normativa referente al impuesto al valor agregado.

2.1.16. El artículo 74 numeral 15 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, señala como atribuciones y deberes del ente rector del Sistema Nacional de Finanzas Públicas: “Dictaminar en forma previa, obligatoria y vinculante sobre todo proyecto de ley, decreto, acuerdo, resolución, o cualquier otro instrumento legal o administrativo que tenga impacto en los recursos públicos o que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público no Financiero, exceptuando a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Las Leyes a las que hace referencia este numeral serán únicamente las que provengan de la iniciativa del Ejecutivo en cuyo caso el dictamen previo tendrá lugar antes del envío del proyecto de ley a la Asamblea Nacional. Cualquier decisión de autoridad u órgano colegiado que implique renuncia a ingresos contemplados en el Presupuesto General del Estado, que se haya adoptado sin contar con el dictamen favorable del ente rector de las Finanzas Públicas, se considerará lesiva para el interés del Estado y nula, y quienes hayan participado en tal decisión responderán civil y penalmente conforme a la ley.”

2.1.17. Con Decreto Ejecutivo No. 110 de 8 de enero de 2024, se declaró el Estado de Excepción en todo el territorio nacional por grave conmoción interna, incluido en todos los centros de privación de la libertad, que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, sin excepción alguna.

2.1.18. El artículo 12 del Decreto Ejecutivo No. 110, dispone al Ministerio de Economía

Oficio Nro. MEF-MEF-2024-0033-O

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

y Finanzas asignar los recursos suficientes para atender el estado de excepción, pudiendo disponer de los fondos de los fondos públicos necesarios para el efecto, excepto los correspondiente a salud y educación.

2.1.19. Con Decreto Ejecutivo No. 111 de 9 de enero de 2024, se reconoció la existencia de un conflicto armado interno, estableciéndose como causal adicional al estado de excepción.

2.2 Fundamento técnico

2.2.1 En el referido oficio Nro. SRI-SRI-2024-0005-OF, se remite el Informe de impacto recaudatorio: ANTEPROYECTO A LA “LEY ORGÁNICA PARA ENFRENTAR EL CONFLICTO ARMADO INTERNO, LA CRISIS SOCIAL Y ECONÓMICA”, aprobado por el Subdirector General de Desarrollo Organizacional y el Subdirector General de cumplimiento Tributario, se concluye y recomienda:

- “El anteproyecto de “LEY ECONÓMICA URGENTE LEY ORGÁNICA PARA ENFRENTAR EL CONFLICTO ARMADO INTERNO, LA CRISIS SOCIAL Y ECONÓMICA” contiene una norma de carácter tributario, que modifica la tarifa de un impuesto indirecto como es el impuesto al valor agregado IVA, cuya tarifa actual es 12 %, incrementándole 3 puntos porcentuales (al 15 %).
- El Presidente de la República tiene la competencia exclusiva para presentar iniciativas legales como la indicada, a la Asamblea Nacional. Acorde a la normativa vigente, no existe obstáculo legal para el incremento de la tarifa de IVA, verificándose que la tarifa ha sufrido variaciones desde 1989 hasta la fecha. También se verifica que la tarifa de IVA en Ecuador es relativamente baja en comparación a otros países de la región.
- La modificación de la tarifa de IVA requiere ley ordinaria, conforme lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución, en tanto que la Ley de Régimen Tributario Interno es una norma ordinaria. Solicitar el dictamen al ente rector de las finanzas públicas, para que la propuesta pueda ser presentada ante la Asamblea Nacional.
- El plazo de trámite económico urgente en la Asamblea Nacional es de 30 días calendario, por lo que debe considerarse para efectos de calcularse la vigencia de esta reforma, en caso de ser aprobada.
- El impacto recaudatorio de incrementar la tarifa del IVA al 15% implicaría un incremento de la recaudación de 1.306 millones de dólares.”

2.2.2 A través de memorando Nro. MEF-SPF-2024-007-M, de 11 de enero de 2024, que se adjunta, la Subsecretaría de Programación Fiscal de esta Cartera de Estado, pone en conocimiento de los Viceministros de: Finanzas y Economía para su aprobación el Informe Técnico No. MEF-SPF-SP-SPFSPNF-2024-003 de 11 de enero de 2024, que también se adjunta, en el que las Subsecretarías de: Programación Fiscal, Presupuesto y Política Fiscal del Sector Público no Financiero en el que concluyen y recomiendan:

Oficio Nro. MEF-MEF-2024-0033-O

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

“•El proyecto de Ley tiene por objeto incrementar la tarifa del IVA en tres puntos; es decir, se establecería la tarifa al 15%, manteniendo la tarifa de 0% para los bienes y servicios previstos actualmente en la normativa, sin afectar los precios de los componentes de la canasta básica, artículos de primera necesidad, servicios médicos, entre otros.

•El desafío del Gobierno es preservar la sostenibilidad fiscal, por lo tanto, es crucial implementar políticas fiscales que incrementen los ingresos y disminuyan las demandas de financiamiento. En este sentido los recursos que se recauden por concepto del incremento de la tarifa del Impuesto al Valor Agregado permitirá cubrir con los gastos no contemplados fruto de las medidas adoptadas en pro de garantizar la seguridad del país, por tanto no serán considerados como objeto de preasignación alguna.

•Es facultad del Presidente de la República calificar a los proyectos de urgencia económica, conforme la motivación y ante las circunstancias que estime pertinentes, como en el presente caso se verifica.

•La tarifa del IVA en Ecuador es relativamente baja en comparación a otros países de la región por lo que se recomienda el incremento de los tres puntos porcentuales antes señalados.

•Es necesario que el Estado cuente con ingresos previsibles para el ciclo fiscal 2024, puesto que un posible incumplimiento de las obligaciones del Estado, podría generar potenciales efectos negativos en el sector productivo, entidades públicas y hogares; deteriorando así, la calidad de vida de la población, el acceso a empleo, disminución de la competitividad de la economía e incidencia en la desigualdad.

•De acuerdo con el Informe remitido por el Servicio de Rentas Internas, se estima un impacto positivo de USD 1.306 millones anuales, con la aplicación del incremento en la tarifa del 12% al 15% del IVA. En vista de que la vigencia de la Ley regirá a partir del 01 de marzo, la recaudación ascendería a USD 1.071 millones, ingresos que coadyuvarían a reducir el déficit del PGE para el presente año.

En base a(sic) los antecedentes expuestos y conforme al análisis realizado por las Subsecretarías de Presupuesto, Programación Fiscal y la de Política Fiscal del Sector Público No Financiero, se considera pertinente continuar con la emisión del dictamen favorable según lo dispuesto en el artículo 74 numeral 15 del COPLAFIP

Las Subsecretarías antes mencionadas no se pronuncian sobre temas técnicos ni legales que no se encuentren dentro del ámbito de sus competencias, establecidas en el estatuto vigente.

La Coordinación General de la Asesoría Jurídica, dentro del ámbito de sus competencias, deberá analizar la pertinencia legal de la solicitud, conforme los lineamientos emitidos por la Secretaría General Jurídica de la Presidencia.”

2.3 Informe jurídico

Oficio Nro. MEF-MEF-2024-0033-O

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

La Dirección de Asesoría Jurídica Económica y Financiera mediante memorando Nro. MEF-DAJEF-2024-0023-M de 11 de enero de 2024, se pronuncia en los siguientes términos: "Luego de la revisión del proyecto de Decreto Ejecutivo y contrastado con la normativa invocada en el Acápite II de este Informe, se establece que el proyecto de ley de carácter económico urgente que enviará el Presidente de la República a la Asamblea Nacional se apega formalmente al procedimiento distinguido por la ley. Sobre el análisis técnico se destaca que es de responsabilidad de las áreas que elaboraron el respectivo informe.

En este sentido, queda expuesta la opinión de esta Dirección de Asesoría Jurídica Económica y Financiera que, conforme lo dispuesto en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, al ser una declaración unilateral interorgánica, realizada en ejercicio de la función administrativa de competencia de esta unidad, tiene el propósito de facilitar elementos de opinión o juicio para la formación de la voluntad administrativa, por tanto, no es de carácter vinculante."

3.- PRONUNCIAMIENTO

En mérito de lo expuesto, con base en los informes técnico y jurídico que se aparejan, al amparo de lo dispuesto por el artículo 286 de la Constitución de la República, así como, del artículo 74 numeral 15 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, se pone en consideración el Proyecto de Ley Orgánica de carácter Económico Urgente para enfrentar el conflicto armado interno, la crisis social y económica, a fin de que su Autoridad lo pueda suscribir, para lo cual, se emite el dictamen favorable al referido Proyecto.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Sr. Juan Carlos Vega Malo
MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Anexos:

- mef-cgaj-2024-0023-m-10606360001705034490.pdf

- informe_técnico_ley_15%_mef-spf-2024-0007-m03791140017050319300959235001705034490.pdf

- mef-dajef-2024-0019-m0316849001705034491.pdf

- ley_iva_3%_mef-mef-2024-0143-e0680185001705034491.pdf

- 2024_01_11_informe_subida_iva_15_-signed-signed_final-signed-signed0112786001705034492.pdf



Oficio Nro. MEF-MEF-2024-0033-O

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

ley_organica_paraenfrentarelconflictoarmadointerno_11-1-24-signed-signed0562605001705034492.pdf
- 2024.01.11_proyecto_ley_economico_urgente_tarifa_iva_final_(1).doc

Copia:

Señorita Especialista
María Daniela Barrera Palacios
Coordinadora General de Asesoría Jurídica, Encargada

Señor Doctor
Danny Javier Gutiérrez Gutiérrez
Director de Asesoría Jurídica Económica y Financiera

mdbp



Firmado electrónicamente por:
JUAN CARLOS VEGA
MALO