



**REPÚBLICA DEL ECUADOR  
FUNCIÓN JUDICIAL  
www.funcionjudicial.gob.ec**

Juicio No: 17U05202300018

Casillero Judicial No: 0

Casillero Judicial Electrónico No: 1103916969

angeporras1971@gmail.com, hnoboacruz@yahoo.com, pygabogadosec@gmail.com,  
ricardo3\_ec@yahoo.com, ricardo3ec@gmail.com

Fecha: miércoles 24 de abril del 2024

A: NOBOA CRUZ HUGO GERARDO

Dr/Ab.: GONZÁLEZ DÁVILA RICHARD HONORIO

**SALA ESPECIALIZADA DE LA FAMILIA, NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y  
ADOLESCENTES INFRACTORES DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE  
PICHINCHA**

En el Juicio Especial No. 17U05202300018 , hay lo siguiente:

**VISTOS.-** Constituido legalmente este Tribunal de la Sala Especializada de Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, por los doctores Darwin Aguilar Gordón, Mario Guerrero Gutiérrez y Anacélida Burbano Játiva –ponente–, en legal reemplazo del doctor Carlos Pazos Medina, conforme acción de personal No. 08818-DP17-2022-BG, resuelve el recurso de apelación interpuesto por los legitimados activos, señores **HUGO GERARDO NOBOA CRUZ, HUGO MIGUEL MALO SERRANO, DANIEL FELIPE DORADO TORRES, OLGA VIRGINIA ROSALÍA GÓMEZ DE LA TORRE, JIMENA DE LOS ÁNGELES GUDIÑO CISNEROS, FEDERICO FERNANDO SACOTO ARÍZAGA, JUANA MARIA MAGDALENA FREIRE BUCHELI Y VERÓNICA ALEJANDRA CHÁVEZ MALDONADO**, de la sentencia en materia constitucional emitida en primera instancia por el abogado Renán Eduardo Andrade, Juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales Especializada para el Juzgamiento de Delitos relacionados con Corrupción y Crimen Organizado, el 14 de julio de 2023, a las 14h50. Encontrándose el proceso en estado de resolver, se considera:

**PRIMERO.- JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.-** El Tribunal de la Sala Especializada de Familia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, es competente para conocer el recurso de apelación, en atención al sorteo legal; y, de conformidad con los artículos 86, número 3, inciso segundo de la Constitución de la República del Ecuador; 24 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, 208, número 1 del Código Orgánico de la Función Judicial.

**SEGUNDO.- VALIDEZ PROCESAL.-** En la tramitación de esta causa, se ha garantizado el derecho al debido proceso, no advirtiéndose omisión de solemnidad sustancial alguna, ni violación de trámite que influya en la decisión de la causa, se

declara su validez.

### **TERCERO.- ANTECEDENTES.-**

**3.1.-** La presente causa inicia con la demanda contentiva de la acción de protección con medida cautelar, interpuesta por los señores **HUGO GERARDO NOBOA CRUZ, HUGO MIGUEL MALO SERRANO, DANIEL FELIPE DORADO TORRES, OLGA VIRGINIA ROSALÍA GÓMEZ DE LA TORRE, JIMENA DE LOS ÁNGELES GUDIÑO CISNEROS, FEDERICO FERNANDO SACOTO ARÍZAGA, JUANA MARIA MAGDALENA FREIRE BUCHELI Y VERÓNICA ALEJANDRA CHÁVEZ MALDONADO**, por sus propios derechos, el 31 de mayo de 2023, a las 11h09; en contra de los señores Guillermo Lasso Mendoza, a la fecha **PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR y PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO**, señalando en lo principal que según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INEC–, en el año 2021 se produjeron en el Ecuador, 24.990 fallecimientos por enfermedades cardiovasculares, 11,285 por neoplasias malignas, 5.564 por diabetes y 3.572 muertes por afecciones respiratorias crónicas. Esos cuatro grupos de enfermedades no transmisibles, en el siglo XXI son las principales causas de muerte en el país, sobrepasan el 50% de todas las causas y constituyeron un mayor riesgo para casos graves y fallecimientos por la pandemia de la COVID 19. Muchas de esas muertes ocurren en población relativamente joven y están fuertemente asociadas al consumo de tabaco, bebidas alcohólicas y alimentación no saludable, incluidas bebidas industrializadas azucaradas, cuyo consumo puede disminuir con adecuadas políticas públicas, como incremento de impuestos (impuestos saludables) y precios de estos productos, etiquetados efectivos, eliminación o fuerte regulación de publicidad, entre otras medidas. El 27 de diciembre de 2022, en ejercicio de la facultad señalada en el artículo 82 de la Ley de Régimen Tributario Interno, el **SERVICIO DE RENTAS INTERNAS –SRI–**, mediante Resolución No. NAC-DGERCGC22-00000063, aumentó el impuesto de productos no saludables, ajustando las tarifas específicas del Impuesto a Consumos Especiales –ICE–, para el período fiscal 2023, en cuatro tipos de productos que atentan contra la salud de seres humanos: tabaco, alcohol, bebidas industriales azucaradas y fundas plásticas; Resolución que entró en vigencia desde el 1 de enero de 2023. A contrapelo de lo señalado, el 10 de enero de 2023, con Decreto Ejecutivo No. 645, el Presidente de ese entonces, Guillermo Lasso, revirtió la medida técnica contenida en la citada Resolución y disminuyó los Impuestos a los Consumos Especiales –ICE– a esos productos, reduciendo las tarifas específicas para el cálculo del pago del Impuesto a los Consumos Especiales –ICE–, para el período fiscal 2023, para los productos indicados, más armas, Decreto que entró en vigencia desde el 23 de enero de 2023. La Asamblea General de Naciones Unidas, en la Declaración sobre Enfermedades no Transmisibles, los Gobiernos asumen la responsabilidad de integrar a sus agendas de salud y desarrollo nacional, políticas públicas y estrategias multisectoriales para combatir el tabaquismo, la dieta malsana, la inactividad física y el consumo abusivo del alcohol. Entre esas políticas fiscales, consta el incremento de impuestos a productos no saludables como tabaco, alcohol y productos ultraprocesados; además, se consideran estas medidas como parte de una política pública orientada a garantizar el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud. De manera que en todos los documentos oficiales de los organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud, Organización

Panamericana de la Salud y Banco Mundial, cuando se mencionan medidas de control de enfermedades no transmisibles, como el aumento de impuesto a productos no saludables, se lo considera como parte de una política pública de salud, pues es parte de leyes, regulaciones y enfoques que se adoptan para implementar políticas que afectan la salud de la comunidad. El Decreto impugnado por sí solo es una verdadera política que va en contracorriente de las recomendaciones de organismos internacionales, de incrementar impuestos a esos productos nocivos para el derecho a la salud, a la vida, a la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como en detrimento de lo señalado en el artículo 85 de la Constitución de la República, a la hora de referirse al alcance de las políticas públicas; para favorecer el interés o para garantizar los negocios de grandes corporaciones nacionales y, sobre todo transnacionales, que son las que producen y venden productos de tabaco, licor y alimentos ultraprocesados. Además, es una medida de política pública que se enmarca en una postura más general por parte del gobierno, que va en contra de derechos fundamentales. Esto se evidencia claramente en desatención en áreas prioritarias de derechos como la salud, educación y seguridad. Es importante indicar que el Ecuador ha adquirido una serie de compromisos internacionales para elaborar e implementar una política pública para prevenir y controlar las enfermedades no transmisibles, como por ejemplo el Convenio Marco de la Organización Mundial de Salud para el Control del Tabaco en el año 2004 y lo ratificó en el año 2006; el Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos del tabaco en el año 2013 y lo ratificó en el año 2015. En el caso específico del tabaco, la implementación de impuestos saludables es un mandato derivado del artículo 6 del Convenio Marco de la Organización Mundial de Salud para el Control del Tabaco, el que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno. Para el caso de impuestos a bebidas azucaradas, se han desarrollado manuales metodológicos para el cálculo de la proporción de impuestos y precios estandarizados de estos productos. La Organización Mundial de la Salud, en base a la evidencia científica ha reconocido que los impuestos al tabaco ha probado ser la medida más costo efectiva para reducir el consumo de tabaco. Se estima que si los cigarrillos y otros productos del tabaco (como los cigarrillos electrónicos o los productos de tabaco calentado) aumentarían un 50% su precio (que es hacia donde debería apuntarse), el país obtendría un beneficio en los próximos diez años de \$1759 millones en ahorros de servicios de salud y ganancias por productividad laboral. Frente a esta evidencia, las grandes corporaciones han indicado como su principal argumento que el aumento de los precios de los cigarrillos haría que aumente el contrabando y comercio ilegal. Sin embargo, estudios independientes en diversos países muestran que no hay una relación directa entre el aumento de impuestos y el comercio ilícito y que el porcentaje de cigarrillos provenientes del comercio ilícito es mucho menor que el referido por la industria tabacalera. Pero hay un agravante para la industria en Ecuador, un estudio nacional muestra que una buena parte de ese contrabando era de Marlboro, producido por la Philip Morris de México para el mercado colombiano, y que misteriosamente fue a parar en el mercado ilegal de Ecuador, lo que permite sospechar un involucramiento de la industria en ese comercio ilícito. La industria del tabaco en el Ecuador sistemáticamente ha interferido en políticas públicas, a pesar de que el artículo 5.3

del Convenio Marco para el Control del Tabaco, del cual el Ecuador es parte desde el año 2006, prohíbe esa interferencia. Según el Banco Mundial “los altos niveles de comercio ilícito de los productos del tabaco están vinculados más estrechamente a la corrupción y a la tolerancia de las ventas de productos de contrabando. El comercio ilícito mundial de los productos del tabaco se produce tanto en los países de bajos como de altos impuestos”, es decir, no hay una relación directa entre aumento de impuestos y aumento de contrabando. Disminuir los impuestos a cigarrillos, cigarrillos electrónicos y productos de tabaco calentado, constituye una flagrante violación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco, tratado firmado por Ecuador el 22 de marzo de 2004 y ratificado el 25 de julio de 2006, por lo que es jurídicamente vinculante. Para los cigarrillos convencionales, la recomendación de la Organización es que los impuestos alcancen al menos el 75% del precio de venta final. Con la disminución firmada por el Presidente Lasso, vía Decreto, los impuestos específicos de cigarrillos convencionales cubren el 65,9% del precio de venta final (tomando como referencia la marca Marlboro y un precio promedio de 5,93 dólares para una cajetilla de 20 unidades en el mercado legal (ICE + IVA / precio de venta al público). Como se puede observar la política de disminuir los impuestos a los productos de tabaco no solo va a contracorriente de las recomendaciones y normas internacionales, sino que, constituye una política pública que vulnera los derechos a la salud, entendida en toda su amplitud y los derechos de niñas, niños y adolescentes que son grupos de atención prioritaria. El derecho a que se garantice el mayor nivel de salud integral se ve afectado pues no solo que no se previenen enfermedades, sino que se afecta a las familias con menos recursos pues ellas no pueden acceder a servicios de salud cuando la enfermedad aparece. Por otro lado, las niñas, niños y adolescentes son los más expuestos a la acción de publicidad de las empresas que buscan abrir nuevos mercados y nuevos consumidores, poniendo en riesgo su salud. En referencia al consumo de alcohol, señalan los accionantes, que éste es responsable de tres millones de muertes al año en el mundo y su consumo está relacionado con alrededor de 230 enfermedades, entre ellas, enfermedades no transmisibles como cáncer, diabetes, trastornos mentales por uso de alcohol, epilepsia, enfermedades cardiovasculares y trastornos digestivos y por las lesiones no intencionales como accidentes automovilísticos, intoxicaciones, caídas, incendios, ahogamiento, entre otras. La Organización Mundial de la Salud, señala, además, que el consumo de alcohol, sobre todo entre los jóvenes, tiene consecuencias tales como pérdida de memoria, mayor riesgo de ser víctima de agresión física o sexual, mayor riesgo de involucrarse en violencia interpersonal, ausentismo laboral o escolar, prácticas sexuales de riesgo, inducción al consumo de otras drogas y mayor riesgo de experimentar sentimientos de tristeza y depresión. Aumentar el precio del alcohol es una de las estrategias más eficaces para reducir su uso nocivo. Los estudios encuentran repetidamente que el aumento del precio del alcohol se asocia con reducciones en el uso nocivo del alcohol y de la morbilidad y mortalidad relacionadas con el alcohol, incluidas las muertes por cirrosis hepática y la violencia, así como en la disminución de embarazo adolescente y enfermedades de transmisión sexual. Otros estudios también sugieren que los beneficios de los precios más altos del alcohol se extienden al sector educativo, aumentando la probabilidad de graduación de la escuela secundaria, así como de matrícula y graduación postsecundaria. La

Estrategia Mundial para reducir el uso nocivo de alcohol recomienda que los Estados miembros de la Organización Mundial de la Salud, establezcan un sistema de tributación nacional que, adicionalmente, al impuesto al alcohol, revise periódicamente los precios en relación con la inflación y los niveles de ingresos, que prohíba o restrinja las ventas por debajo del costo y otras promociones de precios. En el Anexo C de la Estrategia para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles, con respecto al consumo nocivo del alcohol, aparece en primer lugar el aumento de los impuestos. Por todo ello, la política pública, consagrada en el Decreto Ejecutivo No. 645, al disminuir los impuestos sobre el consumo del alcohol, constituye una violación a los derechos a la salud, particularmente de la población más vulnerables como niños, niñas y adolescentes, política pública que no atiende los requerimientos establecidos en el artículo 85 de la Constitución de la República y no ha considerado los datos técnicos y jurídicos para su implementación. En lo atinente a la disminución del ICE a bebidas azucaradas, con base en el estudio del costo de la doble carga de la malnutrición de CEPAL y PMA en 2017, el costo del sobrepeso y la obesidad en Ecuador es de 3.000 millones de dólares. El costo en salud es particularmente relevante para la malnutrición por exceso, destacando las consecuencias derivadas de la carga de diabetes e hipertensión. Los costos para el sistema de salud asociado a estas dos patologías son de aproximadamente 1.487 millones de dólares en Ecuador. De acuerdo con las proyecciones realizadas para los próximos 45 años, estos crecerán en casi 150%, solo para la población vigente en 2014 y manteniendo constante el perfil epidemiológico existente en ese mismo año. Hay suficiente evidencia científica que indica que el aumento de los impuestos repercute en el consumo de bebidas azucaradas, disminuyéndolo, por lo que hay coincidencia en el hecho de que ayuda a mejorar la salud de las personas. En el estudio de la Organización Mundial de la Salud de 2022, se destaca que las razones más importantes para apoyar el impuesto en las bebidas azucaradas son tanto la relacionada con la salud, como la económica, pues en el primer caso no solo que la disminución de las bebidas azucaradas, junto con una política general de buena nutrición, mejora la salud, sino que además los ingresos económicos derivados de los impuestos podrían utilizarse para mejorar servicios de salud o acciones para mejorar la nutrición. Según la citada Organización Mundial, conforme avanza la implementación de impuestos a bebidas azucaradas, se registra mayor evidencia que muestra que los sistemas impositivos bien diseñados dirigidos a alimentos no esenciales, producen cambios importantes en la dieta, que a la vez repercute en la mejora de la salud, el aumento de los impuestos se transfiere al consumo. Entre las recomendaciones para disminuir la prevalencia de sobrepeso y obesidad, particularmente en niñas, niños y adolescentes, de parte de los organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud, Banco Mundial, está el aumento de impuestos a bebidas azucaradas. Hay suficiente evidencia científica que indica que el aumento de los impuestos repercute en la disminución del consumo de bebidas azucaradas, particularmente en poblaciones de niños y adolescentes. Como lo dice el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud: se trata de un derecho inclusivo, que se extiende no solo a la atención de salud oportuna y adecuada, sino también a los determinantes subyacentes de la salud, como un suministro adecuado de alimentos y nutrición seguros. Por todo ello, la política pública expresada en el

Decreto No. 645, al disminuir los impuestos sobre el consumo de bebidas azucaradas, viola los derechos a la salud de la población en general y particularmente la atención prioritaria que toda política debería tener para fomentar el derecho a la salud de niñas, niños y adolescentes. La falta de acceso a alimentos nutritivos y a una debida alimentación trae consecuencias importantes en la generación de enfermedades, desfavoreciendo la calidad de vida de las personas y sobre todo de los niños, niñas y adolescentes. En lo referente al uso indiscriminado e innecesario de fundas plásticas, según el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, para el año 2022, un ecuatoriano en promedio consumía 253 bolsas plásticas al año, lo que en total significa alrededor de 3.6 billones de bolsas plásticas año en todo el país. Cada una de estas bolsas tarda al menos 400 años en degradarse y al desecharse terminan siendo ingeridas por animales, causándoles daños graves, al igual que provocan daños a los océanos. Los ecuatorianos prefieren todavía las bolsas plásticas en lugar de las de tela o papel. Prácticamente en un estudio del año 2022, indica que Ecuador es uno de los países de la región que mayor consumo de plástico tiene; contrariando la tendencia mundial, el consumo de plástico se ha incrementado, de hecho, las importaciones al país de residuos plásticos para cubrir la demanda, se mantienen altas. El incremento de impuestos y precios a las fundas plásticas, sin duda, incide en la disminución de su consumo y por tanto en la disminución de la contaminación ambiental. El uso indiscriminado de fundas plásticas se vulnera no solo en el derecho a un medio ambiente sano, derecho humano consagrado en la Constitución, sino también los derechos de la naturaleza que se encuentran protegidos constitucionalmente. Por último, en relación a la disminución del ICE en el acceso a las armas, aunque el Ejecutivo afirma que la disminución del 300% al 30% forma parte de la lucha contra la informalidad y la inseguridad, no hay sustento para ello. Según Carolina Andrade se evidencia un crecimiento sustancial en los homicidios intencionales cometidos con armas de fuego, en los años 2016 – 2018 eran de un 46%, luego en 2021 cerca del 73% y en el año 2022, llegan al 86%. Ecuador debido a las políticas de control de armas de fuego de 2007 a 2014, las cifras de muertes con armas de fuego se redujeron considerablemente de 1766 en 2010 a 690 en 2014. Dicha política de control de armas, tuvo las siguientes medidas: a) Prohibición de importaciones; b) Incremento del 300% del Impuesto a los Consumos Especiales; c) Prohibición de porte de armas; y d) Prohibición de fabricación. La medida del Decreto Ejecutivo No. 645, que disminuye al 30% el ICE para armas de fuego y municiones, va en contra de lo logrado entre 2007 a 2014, lo que pretende el Gobierno, no aporta a la lucha contra la inflación, informalidad, contrabando e inseguridad, pues la forma principal como ingresan las armas al país es mediante el tráfico ilegal y quienes están encargados de su control son las Fuerzas Armadas. Desde esta perspectiva, más bien, según muestran varios estudios, la preocupación es que hay una correlación directa entre el libre porte de armas y el aumento de la violencia en los hogares y contra las mujeres. Prácticamente, no queda duda que, contrariamente a lo que se piensa, el disminuir los requisitos para acceder a un arma de fuego, aumenta el delito y el riesgo de sufrir violencia. Las muertes producidas por armas de fuego, comparativamente hablando, son considerablemente más altas, conforme es mayor el acceso a las armas de fuego. En contraste con aquellos países en los que los controles son más estrictos. Con el Decreto Ejecutivo No. 645 se redujeron los impuestos para el tabaco, las

bebidas alcohólicas, las bebidas azucaradas, las fundas plásticas y las armas de fuego y municiones; política pública que violenta los derechos fundamentales contenidos en la Constitución y en tratados internacionales de derechos humanos, a saber: 1) Salud (Art. 32 CRE); 2) Atención prioritaria a grupos vulnerables (Arts. 35, 44 y 45 CRE); 3) A vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como los derechos de la naturaleza, su respeto y regeneración (Arts. 14, 71, 72, 393, 394, 395, 396 CRE); y, 4) Seguridad humana (Arts. 66, números 1 y 3, letras a y b; y, 393 CRE). Además, mencionan los accionantes, los artículos 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 12 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 3, 4 y 24 de la Convención de los Derechos del Niño; 6 del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco; 4 del Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos del tabaco. En el caso particular que ahora se somete a la jurisdicción constitucional, la política pública del Gobierno, generada desde la Presidencia de la República, ha sido disminuir los impuestos a los consumos especiales a productos dañinos para la salud, así como a productos que atentan contra el ambiente y la seguridad humana, presupuestos considerados en el artículo 41, número 2 y 42, número 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En su pretensión concreta, solicita que declara la vulneración de los derechos constitucionales mencionados ut supra, se disponga a los demandados que reformen la política pública tributaria que disminuye el ICE sobre los siguientes productos: tabaco y consumibles de tabaco calentado y líquidos que contengan nicotina a ser administrados por medio de sistemas de administración de nicotina (electrónicos); bebidas alcohólicas; bebidas no alcohólicas y gaseosas azucaradas; fundas plásticas; y, armas de fuego.

**3.2.-** Las señoras Elizabeth Bravo, Elisa Lanas Medina y Tatiana Alexandra Rivadeneira Cabezas, comparecen como **AMICUS CURIAE**, representando la primera al colectivo ciudadano “Todos por la vida”, solicitando se declare la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 645, enfatizando en el tema del uso y abuso de elementos plásticos en el mundo; en tanto que la segunda, solicita se acepte la acción de protección, por contrariar el artículo 85, número 2 de la Constitución de la República; la tercera, comparece en calidad de Presidente de la Asociación Americana de Juristas, rama Ecuador.

**3.3.-** La **ASOCIACIÓN ECUATORIANA DE RED DE TENDEROS**, igualmente como **AMICUS CURIAE**, comparece al proceso constitucional in examine, señalando que la pretensión central de los accionantes es que mediante una acción de protección se suprima un instrumento normativo constitucional y legítimo, solicitando la revisión de una política pública, lo cual desnaturaliza esta garantía jurisdiccional. Las tarifas actuales del ICE son idóneas y necesarias para gravar el consumo de ciertos productos y además, cumple fines recaudatorios específicos. Los accionantes no son capaces de probar que esas tarifas, en su rango normativo actual, sean promovedoras de consumo, no obstante, la existencia misma del tributo, direccionado a esos productos, evidencia de que su consumo no es activamente promovido, sino lo opuesto. El Decreto Ejecutivo ha sido emitido en ejercicio de las atribuciones que ostenta el Ejecutivo y en caso de ser impugnado, la vía idónea es la acción pública de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional. Una medida de aumento de precios, tiene un efecto en la pérdida del poder adquisitivo de todos los

ciudadanos, afectando directamente a los microempresarios y dueños de las tiendas de barrio, de las cuales dependen más de 640.000 familias, que en su mayoría son mujeres, cabezas de hogar. Adicionalmente, está demostrado que este tipo de impuestos son altamente regresivos y perjudican en mayor medida a las personas con menores ingresos, lo que indica que estas personas tendrán que destinar una mayor proporción de sus ingresos para adquirir estos productos, lo cual es una clara muestra de que el país sufriría un aumento del costo de la vida en el año 2023.

**3.4.-** Un grupo de investigadoras del Global Center for Legal Innovation on Food Environments, una iniciativa del O'Neill Institute for National and Global Health de Georgetown University, comparecen en calidad de **AMICUS CURIAE**, respaldando la acción de protección presentada por los legitimados activos, en contra de la política pública de reducción de la tarifa de varios impuestos que se pueden agrupar bajo la categoría de impuestos saludables. Las enfermedades no transmisibles, entre ellas, el cáncer, las enfermedades cardiovasculares, la diabetes y las enfermedades pulmonares crónicas, son la principal causa de muerte y morbilidad a nivel global, con efectos adversos a la salud, y, por ende, en los derechos humanos. Más de dos tercios de esas enfermedades son atribuibles a factores de riesgo modificables, entre ellos, el uso de tabaco, el consumo de alcohol, la falta de actividad física y las dietas no saludables. Por ello las autoridades de salud pública a nivel global y regional han recomendado diversas medidas para prevenirlas, entre las que se encuentra el establecimiento de impuestos saludables. El bajo precio de los productos no saludables, entre ellos el tabaco, el alcohol y las bebidas azucaradas, han contribuido fuertemente a su rápida expansión global y la popularización de su consumo. En este contexto, la política fiscal de los Estados puede contribuir a fomentar la configuración de entornos más saludables para las personas, a través de medidas dirigidas a modificar el precio de los productos no saludables para desincentivar su consumo, así como a incentivar el consumo de productos saludables a través de tácticas diversas como subsidios a productos saludables u otros mecanismos. Las decisiones en materia fiscal tienen una relación intrínseca con el goce efectivo de los derechos humanos y deberían evaluarse desde esa perspectiva. Dentro de la política fiscal, la política tributaria es particularmente relevante, en tanto se puede diseñar e implementar de forma tal que fomente que las elecciones saludables sean las más fáciles y preferidas por las personas, por ejemplo facilitando la asequibilidad de productos como frutas y verduras, y modificando factores como el bajo precio del tabaco, alcohol o bebidas azucaradas y otros comestibles no saludables. Los impuestos son la fuente más sostenible y predecible de recursos para los Estados, por lo que definen en gran medida los recursos con los que cuentan. Estos recursos son necesarios para dar cumplimiento a las obligaciones de derechos humanos que requieren el uso de recursos económicos, como, por ejemplo, la ampliación de la cobertura y servicios otorgados por los sistemas de salud, la compra y distribución de alimentos para personas en situación de vulnerabilidad, y otras dimensiones prestacionales de los derechos sociales, o el establecimiento o ampliación de la infraestructura para garantizar derechos civiles y políticos. La política tributaria funciona como un instrumento que regula comportamientos y distribuye costos en el nivel colectivo e individual, y por ello abarca, igualmente, la definición de modelos de desarrollo económico y social. Por tanto, los impuestos pueden tener también objetivos extrafiscales como



incentivar o desincentivar determinadas actividades, corregir fallas de mercado, definir las prioridades de los gobiernos y promover modelos específicos de desarrollo, incluido el desarrollo sostenible. Ambos tipos de objetivos, son legítimos a la luz del derecho internacional de los derechos humanos y constituyen una forma de cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones respecto de los derechos protegidos tanto en la Constitución ecuatoriana como en los tratados internacionales de los que el país es parte. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha referido en numerosas oportunidades a los objetivos extrafiscales de los impuestos, para desincentivar comportamientos o actividades perjudiciales para la realización de derechos, como para crear incentivos que promuevan su goce efectivo, así ha recomendado incrementar los impuestos a las emisiones de gases de efecto invernadero; adoptar o incrementar impuestos al tabaco, y ha llamado a los Estados a implementar impuestos a las bebidas azucaradas y otros productos ultraprocesados. La Organización Mundial de la Salud, ha recomendado la adopción de impuestos saludables para reducir los factores de riesgo de enfermedades no transmisibles y crear entornos que promuevan la salud. Así ha incluido a los impuestos al tabaco, al alcohol y a las bebidas azucaradas en el paquete de “mejores inversiones” para el abordaje de dichas enfermedades. Además, los recomienda destacando de manera contundente que los impuestos al tabaco y al alcohol son las medidas más costo – efectivas para reducir el consumo; y, ha elaborado un manual detallado para la implementación efectiva de impuestos al tabaco y a las bebidas azucaradas. En la actualidad más de 85 países han adoptado impuestos saludables a las bebidas azucaradas que han mostrado ser efectivos para reducir el consumo de estos productos y promover la salud. Igualmente, el aumento de los impuestos al tabaco conlleva el incremento de su precio y hace que sea menos accesible, generando una disminución en el consumo y evitando la iniciación del mismo entre los más jóvenes. La disminución de la Tarifa de los productos en análisis no puede dejarse librada al margen de discrecionalidad de las autoridades en materia fiscal, sino que debe ser evaluada a la luz de las obligaciones internacionales de derechos humanos del Estado ecuatoriano, así como de su impacto en los derechos fundamentales reconocidos por el marco constitucional del país. La reducción de la tarifa de los impuestos saludables, puede tener implicaciones a la luz del deber de no regresividad, ya que dicha tarifa está íntimamente relacionada con la realización efectiva del derecho a la salud al ser un factor determinante para la reducción del consumo de productos perjudiciales para la salud, la reducción de la misma tiene efectos adversos en su efectividad y por tanto, en el nivel de protección del derecho a la salud de la medida, lo que debe ser entendida como una medida deliberadamente regresiva que para ser compatible con el derecho internacional de los derechos humanos, debe estar rigurosamente justificada en relación con la totalidad de los derechos establecidos en el Protocolo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el presente caso, el Gobierno Nacional, ha presentado como objetivo justificante de la disminución de la tarifa, la reducción de la inflación y del contrabando, la evidencia demuestra que los impuestos saludables no tienen impacto en el aumento de la inflación, del contrabando o el comercio ilícito de los productos gravados, por lo que difícilmente se puede justificar la reducción de la protección del derecho a la salud de las personas en Ecuador para lograr objetivos que no están relacionados con estos

impuestos. Asimismo, estos objetivos no justifican una medida deliberadamente regresiva, dado que el Gobierno Nacional no cumplió con la carga de explicar cómo su disminución está relacionada con el goce de los derechos económicos, sociales y culturales conforme a los mandatos del derecho internacional de los derechos humanos. Ha sido bien documentado que el aumento de los impuestos no aumenta el contrabando. Las Directrices para la aplicación del Art. 6 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, establecen que “los sistemas eficientes y eficaces de administración de impuestos relacionados con el tabaco mejoran el cumplimiento de las obligaciones tributarias y la recaudación de impuestos, al tiempo que reducen la evasión fiscal y el riesgo de comercio ilícito”. Igualmente las mencionadas Directrices establecen que los Estados deberían considerar, entre otros elementos, “la tasa de inflación y los cambios en los ingresos familiares, a fin de procurar que los productos de tabaco se vuelvan cada vez menos asequibles y, de esa manera reducir el consumo y la prevalencia”. Concordante, en relación con la inflación la OMS ha recomendado a los Estados “no permitir que la preocupación por el impacto inflacionario del aumento de los impuestos sobre el tabaco los disuada de subir los impuestos”. Por consiguiente, aunque los objetivos expuestos por el Gobierno Nacional para la reducción de la tarifa de los impuestos saludables son legítimos, dicha decisión no es una medida idónea para alcanzarlos, al tiempo que pueden tener un impacto adverso en el objetivo de los impuestos de desincentivar el consumo de productos no saludables, y por tanto de proteger los derechos a la salud y otros relacionados, por lo que tampoco resistiría incluso un análisis débil de proporcionalidad y mucho menos el escrutinio estricto que requieren las medidas deliberadamente regresivas. En igual sentido comparece como AMICUS CURIAE, la Coordinadora Legal del Programa de Tabaco para América Latina de Campaign for Tobacco Free Kids y Directora Legal de Global Health Advocacy Incubator.

**3.5.- EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**, por intermedio de su abogada patrocinadora, Yolanda Salgado Guerrón, en audiencia desarrollada en primera instancia, manifestó en lo principal que se está hablando de una política pública, el Decreto Ejecutivo que está siendo impugnado de ninguna manera califica como política pública. La Corte Constitucional ha denominado como un acto administrativo de efectos generales, un acto administrativo normativo que asume una medida de carácter fiscal sobre la base de la competencia exclusiva del Presidente, el artículo innumerado después del artículo 82 de la Ley de Régimen Tributario Interno, así se lo faculta al Presidente de la República, quien puede reducir impuestos indirectos. Está absolutamente errada la defensa técnica de los legitimados activos, cuando dice que el Servicio de Rentas Internas en la Resolución que emitió baja los impuestos, es una falacia que intenta inducir a error a la autoridad. El Servicio de Rentas Internas no tiene capacidad para la emisión de impuestos, es facultad privativa del Presidente de la República, Se ha hablado que hay una vulneración de derechos a la salud, incluso se ha ingresado documentación firmada por el **MINISTERIO DE SALUD**, sin embargo, éste no ha comparecido. Lo único que significa es que al Estado central se le está violando el único derecho al que es titular, derecho al debido proceso. En sentencia No. 714-AN-21, la Corte Constitucional ha dicho de manera clara que un acto normativo independientemente de su fuente, es un acto con efectos jurídicos abstractos, se le está pidiendo que sobre el Decreto Ejecutivo haga control abstracto, corresponde a la Corte

Constitucional. En el caso, en la emisión de una medida de carácter tributario, para evitar el carácter inflacionario de ciertos productos, el contrabando y que los ciudadanos tengan menos circulante; es desconocer hasta la forma de la emisión de las políticas públicas, no tiene nada que ver con una medida de carácter tributario. Acorde al principio de ponderación, solicita se visibilice el principio de autodeterminación y libertad de las personas. La acción no se ajusta al artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, queda claro que recae en las causales de improcedencia del artículo 42, no existe un hecho del que se desprenda que exista vulneración de un derecho, tampoco ha podido demostrar que la vía constitucional es la adecuada para resolver esta controversia. Se está frente a una pretensión que nada tiene que con la acción de protección.

**3.6.- La PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO**, a través del abogado Byron Benavides, en audiencia celebrada en primer nivel, señaló que no se ha demostrado violación de derechos constitucionales; lo que se ha traído a colación erróneamente es que la autoridad tome las veces de Juez de la Corte Constitucional y se radique en el control abstracto de constitucionalidad. Dentro de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el artículo 64 establece ese control abstracto de constitucionalidad que lo debe realizar la Corte Constitucional. Llama la atención que dentro de las pretensiones se llegue a solicitar reparaciones económicas, que no se sabe a quién va dirigidas. No se cumple con los requisitos de la acción de protección previstos en el artículo 40 de la Ley Orgánica que rige la materia y recae en las causales de improcedencia de su artículo 42. Solicita se declare improcedente la misma.

**CUARTO.- CONSIDERACIONES DEL JUEZ CONSTITUCIONAL DE PRIMERA INSTANCIA.-** El abogado Renán Eduardo Andrade Castillo, Juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales Especializada para el Juzgamiento de Delitos relacionados con Corrupción y Crimen Organizado, en el fallo materia de impugnación, considera en lo principal que la hipótesis planteada por los legitimados activos consiste en impugnar el Decreto Ejecutivo No. 645 de 10 de enero de 2023, emitido por el entonces Presidente de la República, Guillermo Lasso, con el cual se redujeron los impuestos para el tabaco, bebidas alcohólicas, bebidas azucaradas, fundas plásticas y armas de fuego y municiones, lo que va en contra del derecho a la adecuada alimentación; salud; derecho a un ambiente sano y derechos de la naturaleza; a la protección prioritaria de niños, niñas y adolescentes; y, derecho a la seguridad. La defensa técnica del demandado, a la fecha, **PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**, Guillermo Lasso Mendoza, en tanto señala que el Decreto impugnado, de manera alguna califica como política pública, sino que se trata de un acto normativo con efectos generales, para el que en caso de inconformidad debe plantearse una acción de inconstitucionalidad. Además, no se ha demostrado que exista vulneración de algún derecho de los esgrimidos por los accionantes. En igual sentido se pronuncia la **PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO**. El Juez A quo, indica que el Decreto No. 645, es un acto normativo con efectos generales, parte de una política pública como lo establece su propio considerando de creación, que rige no solo para los accionantes, sino para todos los habitantes del Ecuador, ante lo cual como lo establece la doctrina no es viable a través de una acción de protección pedir su reformulación, ya que ello conduciría a una nueva afectación a los derechos de igualdad y seguridad jurídica frente al resto

de habitantes, siendo la vía adecuada de impugnación la acción de inconstitucionalidad. La documentación y los testimonios presentados en audiencia son de manera generalizada, no se refirieron a hechos concretos que violentan los derechos de quienes comparecieron como víctimas en el proceso. Los testigos indicaron que no habían efectuado estudios en Ecuador o el más reciente es del año 2020 cuando se está en el año 2023 y el Decreto Ejecutivo es del año 2023. La prueba documental se refiere mayormente a encuestas, a documentación general, en ningún momento se pudo probar que como política pública estuviere afectando los derechos de los accionantes o impidiendo su acceso, o vulnerando el ejercicio y el goce de los derechos alegados como vulnerados. Como puede apreciarse de los hechos, no existió una sola prueba en concreto, con la que se haya probado de manera concreta contra los accionantes algún tipo de vulneración de sus derechos. Siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la que debe ser citada, seguida y aplicada por el Juzgador, a fin de cumplir con la seguridad jurídica, claramente establece que para que proceda una acción de protección contra una política pública, es necesario que conlleve la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales, ya sea porque es discriminatoria o porque excluye de manera ilegítima a un grupo de personas, en este primer parámetro, los señores **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**, no probaron en audiencia que se les esté privando del goce o protección ya sea por discriminación o porque se les excluye de los derechos a la salud, vida, a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En sentencia de acción de protección No. 14201-2023-00271, se dice: "...36.- A modo de conclusión, se debe mencionar para que sea procedente una acción de protección sobre el derecho de políticas públicas que se pueden generar por la función del estado, debe haberse generado una vulneración de derechos de forma directa. Por esta razón, el accionante debe identificar de forma adecuada el momento en el cual proponer la acción de protección, tomando en cuenta que únicamente dentro de las fases de implementación y evaluación se producen efectos jurídicos directos sobre los administrados y por lo tanto, únicamente dentro de estas fases se podrían generar una vulneración directa de derechos fundamentales, tomando en cuenta que la normativa constitucional establece cuales son los derechos y las garantías, y una forma de acceder a los derechos y la efectivizarían de los mismos es la garantía de políticas públicas, por lo que la constitución establece cuales son los derechos y cuales las garantías, sin que la suscrita pueda declarar un derecho...". En este sentido ni en la demanda, ni en la audiencia, los accionantes pudieron identificar los efectos jurídicos directos sobre los accionantes que vulneren sus derechos, por parte del Decreto Ejecutivo No. 645 como política pública. *"...En el análisis de este derecho es necesario analizar lo expresado en líneas precedentes que un derecho es la libertad a elegir, y este decreto ejecutivo 645 un acto normativo con efectos generales rige para todos los ciudadanos del Ecuador, muchos consideran en base a su libertad que el consumo de Alcohol o Tabaco es su derecho de libertad, incluso de bebidas azucaradas, por lo que el decreto en sí como acto que vulnera derechos no se demostró en audiencia que este*

vulnerando o no permitiendo el goce de los accionantes a elegir una adecuada alimentación (...) ninguno de los accionantes indico, menos aún probó algún tipo de afectación al derecho a la salud por parte del decreto ejecutivo 645, al indicar una mera probabilidad de afectación en futuro como se expresó no es la finalidad de la acción de protección. Incluso con respecto a la privación del Goce del derecho tampoco se puede probar. Por lo referido, considerando que se está alegando vulneración de derechos por parte de una política pública ya implementada. Si ya está implementada la política pública es necesario haber demostrado la vulneración de derecho o la limitación al goce de los derechos, de lo contrario lo que han hecho los accionantes de alegar que en un futuro existirán derechos vulnerados, esto únicamente constituiría una amenaza de vulneración de derechos, por lo cual no sería procedente la acción de protección, ya que la afectación real de derechos se materializaría cuando la política pública fue implementada, momento en el cuál sí sería posible y sería procedente proponer una acción de protección. En todo caso, debe entenderse que frente a una actuación de la administración que en un futuro pueda verse materializada en un acto final, el cual pueda conllevar una vulneración de derechos, podrá proponerse y será procedente una medida cautelar constitucional autónoma, siempre y cuando se intente evitar una violación inminente y grave de un derecho fundamental. Y ojo que aquello de la medida cautelar sería si dentro de alguna de las etapas previas a la de implementación, se diera cualquier tipo de acto que amenace con que la política pública final a implementarse va a conllevar una vulneración de derechos fundamentales, sería procedente en estos casos la proposición de una medida cautelar constitucional autónoma, con la finalidad de evitar una futura violación de derechos producto de la política pública. Lo cual no corresponde al presente caso que es una política pública ya implementada. (...) los accionante si bien en audiencia alegaron que el humo del tabaco contamina el ambiente y eso no les permite vivir en un ambiente sano y en relación a la contaminación por haberse disminuido el impuesto a las fundas plásticas, no existió prueba evacuada en audiencia que efectivamente se esté vulnerando este derecho de los accionantes por parte del decreto ejecutivo 645. Incluso en el literal d del artículo 1 expresa textualmente: "USD \$0.08 por fundas plásticas. Por lo que al analizar este derecho no se ha demostrado vulneración alguna. (...) El derecho a la Vida, y en concordancia con la vida digna que está ligado como lo ha indicado la Corte Constitucional, en la presente audiencia, no existió un solo argumento, tampoco prueba de como el decreto ejecutivo 645 afectaba al goce o vulneraba el derecho a la vida. Por lo tanto no hay vulneración del derecho a la vida; no se debe pretender activar una acción constitucional e indicar un derecho sin establecer como el posible hecho generador de la vulneración ha violentado el derecho de forma concreta a los accionantes. En este punto de esa forma fue establecido en la demanda, y en la audiencia se indicó que los niños, niñas y adolescentes están más expuestos a la propaganda de compañías de Alcohol y Tabaco y que tienen mayor acceso a comprar también al momento de reducir los impuestos con lo cual se vulnerario los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Como se ha dejado establecido en líneas anteriores, esto es alegar una probabilidad, no un hecho concreto donde se haya vulnerado derechos, menos que se haya privado del efectivo uso y goce de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, ante lo cual no existe una sola prueba evacuada en audiencia, que demuestre que se ha violentado el

*derecho de los niños, niñas y adolescentes, tampoco se manifestó que derecho de los niños se vulneraba de forma específica solo de manera generalizada. El argumento de los accionantes para indicar que se les vulnero este derecho fue que existía mayor cantidad de accidentes de tránsito por ejemplo en relación a la seguridad integral por el mayor consumo de alcohol, o que al permitirse portar armas se aumentaría los casos de violencia mucho más contra las mujeres, en este punto nuevamente y como en toda la audiencia, no se pudo establecer el hecho como tal el decreto ejecutivo 645 como vulneraba este derecho a la seguridad y a la seguridad integral a los accionantes, solo de una forma generalizada...” (sic, las cursivas no son del texto original). El máximo organismo de Control Constitucional mediante su jurisprudencia ha expresado que el juzgador no podría entrar al análisis de un acto normativo de carácter general como es el Decreto Ejecutivo No. 645, más aun cuando existe norma expresa que establece que ello es potestad exclusiva de la Corte Constitucional, de acuerdo al Art. 436, numeral 2. Por lo expuesto, declara la improcedencia de la acción de protección presentada por los señores **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**, de conformidad al artículo 42, número 1 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se la niega al no advertir violación de derechos constitucionales a los accionantes, ni que la política pública conlleve a la privación del goce o ejercicio de los derechos y garantías de los mismos. Incluso al ser el Decreto Ejecutivo No. 645 un acto normativo con efectos generales y tal acto como lo ha establecido la Corte Constitucional debería ser impugnado por la vía de acción de inconstitucionalidad, de conformidad al artículo 42, número 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.*

#### **QUINTO.- ALEGACIONES DE LAS PARTES DE LA RELACIÓN PROCESAL DE NATURALEZA CONSTITUCIONAL EN AUDIENCIA LLEVADA A CABO EN INSTANCIA DE APELACIÓN.-**

**5.1.-** La defensa técnica de los legitimados activos, doctora Angélica Porras Velasco, indica que mediante Decreto Ejecutivo No. 645 de 5 de enero de 2023, se establece una política pública tributaria que rebaja los impuestos al consumo especial de productos nocivos para la salud como el tabaco, alcohol, bebidas azucaradas, fundas plásticas y además, armas. Esta medida se dicta en contrasentido a las recomendaciones que por muchísimos años ha venido haciendo la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud y convenios internacionales de la Organización Mundial de la Salud, para reducir y controlar el consumo de productos nocivos, con una política pública relacionada con los precios y el aumento de los mismos. Al contrario, la reducción de los impuestos sobre estos productos, sobre todo el impuesto al consumo especial, son reducciones que aumentan el consumo. Por eso el Convenio para el Control de Consumo de tabaco, señala que se debe incrementar los impuestos, pero está en juego los intereses mundiales de las grandes transnacionales del tabaco, de la alimentación, de las armas, frente a los intereses de la ciudadanía, de sus representados y de los niños, niñas y adolescentes de un pequeño país como es el Ecuador. La Philip Morris

respecto del consumo de tabaco en 1972 decía que el cigarrillo debería concebirse no como un producto, sino como un paquete, el producto es la nicotina. Las empresas conocen que es un producto nocivo y que además su principal mercado son los jóvenes con el argumento falso de que es menos dañino, lo cual no es cierto según todos los estudios científicos al respecto. A pesar de que se presentaron varios estudios científicos, no solo sobre Ecuador, sino a nivel regional y se contó con los testimonios de personas expertas, de científicos que pudieron establecer que efectivamente, el consumo de esos productos nocivos, producen las llamadas enfermedades no transmisibles, que son una de las principales causas de muerte en el país y en la región, a pesar de eso, en el punto 7.3 el Juez de primera instancia dice que no hay violación de derechos constitucionales y argumenta que los estudios no son sobre el Ecuador, aunque eran regionales y dice que son estudios viejos, olvidando que una investigación científica no puede hacerse de un día para otro y no son estudios viejos, son estudios de 2020, 2021 y 2022, obviamente no se podía tener un estudio de enero a mayo de 2023, El día de la audiencia, presentaron como prueba muy importante, el criterio técnico sobre impuestos saludables del **MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA**, en Oficio No. MSP-2023-2332 de 24 de junio de 2023, está firmado por todos los departamentos técnicos del **MINISTERIO DE SALUD DEL ECUADOR**, describe ampliamente cómo se violan los derechos constitucionales de la salud, porque el consumo de estos productos impactan en cada día en Ecuador mueren 19 personas por causa del consumo de cigarrillo, este informe recomienda a la Presidencia de la República que mantenga la política tributaria sobre éstos, plantea que hay violación, sobre todo al derecho a la salud. Se ha presentado el oficio enviado por el **MINISTERIO DE SALUD** No. MSP-2023-2535 de 06 de julio de 2023, dirigido a la Presidencia de la República donde el Ministro de Salud insiste en la necesidad de tomar en cuenta el criterio técnico antes mencionado y que se mantenga una política fiscal de impuestos saludables. El Decreto Ejecutivo, viola directamente garantías constitucionales, como el derecho a la salud que se garantiza por una serie de acciones del Estado que tiene la obligación de garantizar la salud con políticas económicas porque el momento que se introducen impuestos saludables lo que ocurre es que se disminuye el uso de esos productos y además se puede utilizar ese dinero generado en la recolección de esos impuestos a favor de políticas de salud, de atención a aquellas enfermedades y además de prevención. También viola el artículo 281, número 13 de la Constitución que se refiere al derecho a la soberanía alimentaria y el numeral 13 es específico porque obliga al Estado ecuatoriano a prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos que pongan en riesgo su salud, las bebidas azucaradas son las que producen sobrepeso en alrededor del 35% en niños de entre 5 y 11 años y además, en los últimos años ha crecido de manera exponencial. Viola el artículo 6 del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco, ratificado por el Ecuador, al que se está obligado a cumplir, Convenio que dice que una de las medidas más eficaces para bajar el consumo de tabaco, sobre todo en los jóvenes, es la política relacionada con precios e impuestos saludables. Y por último y lo más importante, viola los derechos de los niños, niñas y adolescentes, quienes son su mercado principal, por eso precisamente es que es necesario una política de protección, son prioridad, hay que proteger su salud integral frente al uso de bebidas alcohólicas. Las armas cuando se liberan por sus bajos costos o por otras medidas,

tienen como principales víctimas a adolescentes, a mujeres, a hombres y mujeres en situación de exclusión social. El Juez de primera instancia en el punto 7.2 explica como razón de la negativa de la acción de protección es de que a pesar de que el Decreto No. 645 es parte de una política pública, lo reconoce así, dice que no cabe en su contra acción de protección porque no afecta solo a los accionantes sino a todos los habitantes del país y generaría violación al derecho a la igualdad. Este párrafo tiene una contradicción especial y por tanto tiene un vicio de motivación, de incoherencia, recurre a la doctrina, fuente secundaria del Derecho. El artículo 88 de la Constitución, establece con toda claridad que una política pública puede ser cuestionada a través de una acción de protección y para ello hay que remitirse al artículo 85 de la Constitución, la política pública por sí y en sí es de carácter general, no se puede pedir que la política pública esté pensada en determinadas personas solamente, sino que es aplicable de forma general, cuando está dirigida al conjunto de la sociedad siendo más relevante cuando esa política pública es en salud. El juez en el punto 6 dice que corresponde al derecho de la libertad, elegir como alguien se alimenta, si toma o no bebidas alcohólicas, bebidas azucaradas, si es que fuma. En términos de la niñez y adolescencia, es un debate que ha sido ampliamente analizado por la propia Convención de los Derechos del Niño y por diversos instrumentos nacionales e internacionales, las personas menores de edad no tienen la libertad absoluta para decidir, menos sobre cuestiones que pueden perjudicarles, por lo que considerando el interés superior del niño, la obligación que tienen sus familiares, la sociedad y el Estado es de protegerlos de las posibles consecuencias que puede tener un actuar específico en contra de sus propios derechos. Con estos antecedentes, solicita se revoque la sentencia de primera instancia y se declare la vulneración de derechos constitucionales, mandando a reformular la política pública contenida en el Decreto No. 645.

El doctor **HUGO NOBOA CRUZ**, médico salubrista, manifiesta que ha trabajado en el Ministerio de Salud Pública de la Organización Panamericana de la Salud, en la Sociedad de lucha contra el cáncer y otras instituciones más, durante 40 años ha dado seguimiento a la industria del tabaco en el Ecuador, conoce también las acciones de las industrias de cerveza y de alimentos procesados. En representación de los demandantes y como complemento a las palabras de su abogada patrocinadora, se permite insistir en un tema fundamental que debería tomarse en cuenta para emitir la sentencia. Se refiere a la interferencia en políticas públicas de las industrias involucradas en el Decreto 645, interferencia que no solo es muy antigua, sino agresiva en momentos clave del ciclo de las políticas públicas. Existe abundante documentación sobre interferencia de la industria del tabaco en el país y en América Latina, alguna de las cuales ha sido presentada como prueba dentro de la demanda, así como en *amicus curiae* y en carta de respaldo a los demandantes. Igualmente hay muchos ejemplos de interferencia de la industria de alcohol sobre todo de la cerveza, así como de las industrias de alimentos de ultra procesados y bebidas azucaradas. El Decreto 645 es una evidencia de esa interferencia sistemática y agresiva. El día 4 de enero de 2023 el Comité Empresarial Ecuatoriano publicó un mensaje que lo firma también la Asociación Ecuatoriana de Redes de Tenderos, en el que presiona al Gobierno nacional para que deje insubsistente una Resolución del Servicio de Rentas Internas que a fines del año 2022 había ajustado por el índice de precios al consumidor como manda la Ley de Régimen Tributario



Interno, los impuestos a consumos especiales de productos de tabaco, alcohol, bebidas azucaradas y fundas plásticas, seis días más tarde de ese comunicado, el 10 de enero de 2023, el Presidente de la República emitió el Decreto 645, que eliminó los ajustes dispuestos por el SRI, es decir, hizo caso a los intereses comerciales de los empresarios, no a los técnicos del propio SRI, pero además el Decreto bajó sustancialmente los impuestos a los consumos especiales de productos electrónicos del 150 al 50% cuando precisamente según las últimas encuestas nacionales, esos productos electrónicos de tabaco son los que más consumen los adolescentes y jóvenes; también el Decreto 645 baja los impuestos de armas de fuego de una manera enorme, del 300 a 30%, por poner un ejemplo, una pistola que costaría 4500 USD antes del Decreto, luego costaría 1015, lo que evidencia claramente la presión de los grupos de empresarios. El Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco que Ecuador lo ratificó en el año 2006, en el artículo 5.3 expresa que a la hora de establecer y aplicar políticas de salud pública relativas al control del tabaco, las partes actuarán de una manera que proteja dichas políticas contra los intereses comerciales y otros intereses creados por la industria tabacalera. De conformidad con la legislación nacional, el Decreto 645 viola este instrumento internacional, en el artículo 5.3. no existen instrumentos legales parecidos para el alcohol o bebidas azucaradas, sin embargo, es obligación de las autoridades del Ejecutivo, Legislativo y Judicial proteger los derechos de la población y del ambiente por sobre intereses comerciales particulares, más aún cuando en el Ecuador el tabaco mata a 7.000 personas cada año. En un estudio del año 2000 en que participó, las bebidas azucaradas y alimentos ultra procesados son en gran medida responsables de que uno de cada 3 niños escolares tenga sobrepeso u obesidad y que más de 60% de la población adulta tenga sobrepeso u obesidad. El alcohol contribuye en muertes, enfermedades, accidentes y violencia. Todos esos productos nocivos son en gran parte responsables de las 25.000 defunciones anuales por enfermedades cardiovasculares, de las más de 5.000 muertes anuales por diabetes y de las 11.000 defunciones anuales por tumores malignos, además de discapacidades, así como impactos sociales y económicos en el Estado y en las familias. Uno de cada tres feminicidios en el Ecuador es cometido con armas de fuego. Los impuestos llamados saludables contribuyen de manera importante a evitar o disminuir el consumo de estos productos nocivos, sobre todo en niños, niñas y adolescentes del Ecuador. Además, considerando que los impuestos saludables son medidas progresivas que brindan mayor beneficio a poblaciones de bajos ingresos al reducir los costos de atención médica y de carga sanitaria que enfrenta el Estado ecuatoriano como garante del derecho a la salud, no debe reducirse esos impuestos saludables, al contrario, debe aumentárselos periódicamente. Han recibido numerosos e importantes apoyos por medio de amicus, tanto de organizaciones internacionales como nacionales, con mucha trayectoria en defensa de derechos, como la Escuela de Salud Pública Bloomberg de la Universidad de Johns Hopkins, el Decano del Instituto de Investigaciones Económicas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Rectores de la Universidad Tecnológica Equinoccial, Universidad Internacional del Ecuador, el ex rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, reconocido científico y muchos otros académicos e investigadores científicos de mucho prestigio.

**5.2.-** La abogada María Denisse Andino Egüez, ofreciendo poder o ratificación de gestiones de la **SECRETARÍA JURÍDICA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**, expone que el recurso de apelación es un recurso que tiene un carácter técnico y que ataca netamente lo que ha establecido la sentencia de primera instancia. El Juez de primera instancia, bajo ningún concepto, estableció que la acción de protección no cabía en contra de políticas públicas y es así que el artículo 88 de la Constitución establece que la acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos en contra de políticas públicas, cuando éstas supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales, la parte accionante dentro de la audiencia y a su vez en la demanda, tenía que haber determinado con exactitud cómo esta política pública priva el goce y ejercicio de los derechos de la parte accionante. Es importante señalar, que la sentencia No. 1158-17/21 de la Corte Constitucional, establece la aplicación del estándar de suficiencia motivacional que también puede variar dependiendo del caso concreto, y como ha señalado la Corte Constitucional de Colombia, la comprobación de la ausencia de motivación de las decisiones judiciales está estrechamente ligada a la complejidad del asunto, las materias alegadas y los hechos del caso, de esa forma, mientras que en algunos casos unas breves consideraciones bastarán para dirimir el caso, en otras es indispensable que el juez argumente de manera exhaustiva la decisión que va a adoptar. El Juez de primera instancia que resolvió la acción de protección de manera clara, precisa y amplia, hizo alusión a que la acción de protección no declara derechos, además que la acción procede en contra de políticas públicas procede cuando conlleve la privación de goce o ejercicio, que efectivamente, el Decreto Ejecutivo No. 645 es una política pública que fue dictada por autoridad competente, toda vez que el artículo 147, numeral 3 de la Constitución, establece que es atribución del Presidente definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva, es un acto normativo con efectos generales y rige no únicamente para los accionantes, sino para todos los habitantes, ante lo cual solicitar que se dé de baja ese Decreto Ejecutivo a través de una acción de protección, podría generar la violación a otros derechos de otras personas que evidentemente, al no tener conocimiento, no podrían determinar si efectivamente se ven o no afectadas por el mismo. Existen las vías adecuadas y eficaces a través de garantías jurisdiccionales para atacar un Decreto Ejecutivo que genera efectos generales, la sentencia hizo un análisis de la prueba aportada por la parte accionante y establece de manera clara que la misma fue realizada de manera generalizada, ninguna de forma específica en contra de los accionantes. No hace referencia a hechos concretos que hayan vulnerado derechos de los accionantes o que a su vez se haya determinado que se les estaba privando del goce de alguno de los derechos alegados de manera discriminatoria o porque excluye de manera ilegítima. No se probó, además, cómo el Decreto Ejecutivo está impidiendo el acceso de los accionantes a gozar de los derechos constitucionales establecidos, dentro de la misma sentencia también el Juez de primera instancia, establece que ninguno de los testigos demostró de manera fehaciente la vulneración de los derechos de los accionantes. La política pública no ha impedido que los accionantes accedan a su derecho a la salud, a la libertad, a la seguridad integral y menos ha podido demostrar cómo el Decreto Ejecutivo ha impedido a los niños, niñas y adolescentes gozar de los derechos que protege la Constitución, el Juez de primera instancia realizó un análisis exhaustivo y

establece que la política pública comprende cinco fases en las cuales únicamente en dos de ellas se podría presentar una acción de protección por haberse generado una vulneración de derechos de forma directa donde se emiten actos administrativos o situaciones que puedan ser impugnadas a través de garantías constitucionales. En el caso del derecho a la alimentación de los niños, niñas y adolescentes, esa libertad se ve determinada por los familiares, padres de familia que en cumplimiento a lo que establece la Constitución, tienen el cuidado y la protección de los niños, niñas y adolescentes y de las instituciones del Estado que brinden esa seguridad en razón de lo cual los padres en estricto derecho son quienes controlan y determinan la adecuada alimentación de los niños, niñas y adolescentes. No se probó la afectación a la salud de los accionantes con documentos y explicaciones claras que establezcan cómo este Decreto Ejecutivo vulneró el derecho a la salud. En lo que se refiere al ambiente sano y derechos a la naturaleza, no se demostró vulneración alguna pese a que se alegó el tema del humo y de las fundas, no se determinó con exactitud hechos concretos y específicos que determinen afectaciones en los accionantes. En lo que respecta al derecho a la vida, no se demostró y no se pudo alegar vulneración a este derecho en razón de que efectivamente los medios probatorios no fueron suficientes; en el derecho a la atención prioritaria a la seguridad, efectivamente sucedió exactamente lo mismo. Las pruebas no fueron suficientes ni contundentes para determinar cómo este acto normativo de carácter general, vulneró de manera específica o privó a los accionantes de gozar de esos derechos y de manera acertada también el señor juez de Primera Instancia se refirió a la acción de inconstitucionalidad, que evidentemente, es la vía adecuada y eficaz que debían haber presentado los hoy accionantes al tener como manifestaron, pruebas, estudios y demás situaciones que determinen que la población en general se ve afectada por esa política pública y en conclusión, en su sentencia estableció que la Corte Constitucional ha señalado que los jueces no pueden analizar un acto normativo de carácter general como es el Decreto Ejecutivo 645 ya que existe norma expresa que indica que esta es una potestad exclusiva de la Corte Constitucional. La declaratoria de inconstitucional de los actos normativos y administrativos de carácter general tendrá efectos hacia el futuro, que es evidentemente, lo que los accionantes pretenden a través de esta mal presentada acción de protección y concluye el señor Juez declarando improcedente la acción de protección por no advertir vulneración de derechos constitucionales, ni que la política pública conlleve a la privación del goce o ejercicio de derechos a los accionantes de la presente garantía jurisdiccional. Solicita se rechace este recurso de apelación por no cumplir con los requisitos y por no haber demostrado que la sentencia de primera instancia haya afectado o vulnerado alguno de los derechos alegados por los accionantes.

**5.3.-** El abogado Byron Benavides Aguirre, en representación de **PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO**, expresa que efectivamente no se ha demostrado cuáles han sido los vicios en los que ha incurrido el Juez de primera instancia para emitir su resolución para que sea procedente el recurso de apelación, lo que se ha puesto en su conocimiento es inconformidades de la resolución, pero no hay errores o vicios de fondo en que se haya incurrido. La sentencia No. 1158-17-EP de la Corte Constitucional, habla claramente respecto de la enunciación fáctica y jurídica suficiente para emitir una resolución como la expedida en primera instancia por el juez constitucional que conocía esta acción de protección, la que tampoco ha

demostrado que efectivamente hayan existido vulneraciones de derechos constitucionales y más aún haya existido falencias dentro de la resolución del señor juez, la inconformidad que se ha planteado por los señores accionantes, recae claramente dentro de lo establecido en el artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en torno a la acción pública de inconstitucionalidad. La pretensión se ha presentado erróneamente a través de una acción de protección, ya que el análisis de la acción pública de inconstitucionalidad claramente la debe conocer la Corte Constitucional, pues trata sobre el análisis de cualquier acto normativo de carácter general y de cualquier acto administrativo con efectos generales y consecuentemente puede realizar la eliminación si es conveniente, de ese acto normativo con efectos generales. No se ha demostrado las falencias y los errores en los que ha incurrido el señor Juez de Primera Instancia en su resolución, para que tenga lugar el recurso de apelación, han existido meramente inconformidades por parte de los accionantes dentro de la resolución. Lo que se planteó en primera instancia son expectativas de posibles vulneraciones de derechos a futuro, lo cual no cabe dentro de una garantía jurisdiccional como es la acción de protección. Por tanto, la sentencia cumple con lo dispuesto en sentencia 1158 de la Corte Constitucional y dentro de lo que establece tanto la Constitución como la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Solicita se ratifique la misma y se rechace el recurso de apelación.

**5.4.-** Comparece en calidad de *amicus curiae*, la abogada Adriana Orellana, en representación de la **ASOCIACIÓN ECUATORIANA DE RED DE TENDEROS** y dice que existe una incompetencia manifiesta para resolver la acción. La parte accionante pretende convencer al Tribunal con el absurdo razonamiento de que toda norma es una política pública y eso llevaría al absurdo de que toda norma individualmente considerada está sujeta a una acción de protección. Eso no sólo es equivocado sino que además es ilógico, pues desnaturaliza la acción de protección e ignora la necesidad de cumplir con los requisitos de la Ley Orgánica de Garantías, Jurisdiccionales y Control Constitucional, específicamente en el artículo 40, numerales 3 y 12. El Decreto 645 no es una política pública porque no puede modificar un tributo jamás, sino solamente a través de una norma. Además, una política pública es un conjunto de normas, de guías, de directrices respecto a un fin específico. Por tanto, no puede ser objetada bajo una acción de protección. El Decreto 645 es una norma general, abstracta y regula las tarifas del impuesto, por mandato de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno. Además, por vigencia del Código Tributario, en el artículo cuatro, las características de los tributos se definen por normas y no por políticas. Sin embargo, los accionantes pretenden hacer una suerte de confusión entre una política pública y una norma con el único fin de evadir los requisitos y alegar la supuesta existencia de competencia dentro de esta acción de protección. El artículo 40, numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala que no cabe una acción de protección cuando existen otros mecanismos de defensa judicial adecuados y eficaces para proteger el derecho violado, en este caso, existe un mecanismo idóneo, que es justamente la acción de inconstitucional. Por tanto, esta no es la vía adecuada para entrar a revisar el Decreto 645. Es imposible aceptar que una acción de protección pretenda un control de constitucionalidad normativo abstracto, la Constitución en el artículo 436 como en la Ley Orgánica de Garantías

Jurisdiccionales y Control Constitucional en el artículo 98, reservan la facultad de control constitucional normativo a la Corte Constitucional; por tanto, estas dos normas constituyen una regla de competencia excluyente por la materia, el uso de garantías constitucionales a través de este vicio de incompetencia para fines distintos a la concepción de las acciones, es prohibido en el Ecuador. Es el Presidente quien tiene la facultad reservada, única y exclusiva para la creación, modificación y extinción de los impuestos de acuerdo al artículo 135 de la Constitución, que señala que solo el Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que crean y/o modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país. Por tanto, si un juez en acción de protección modifica una tarifa impositiva, tiene directa injerencia en una facultad reservada al Presidente. Si se usa esta garantía constitucional para un fin prohibido, según la sentencia de la Corte Constitucional No. 2231-22- JP- 23 puede constituir incluso un prevaricato. Además, hay inexistencia de un daño por la mera tarifa de un impuesto. La accionante ha mencionado una serie de estudios internacionales en años distintos al año en el que se impuso este Decreto, pero además se tiene que tomar en cuenta que ninguno de esos estudios demuestra una conexión causal entre la reducción impositiva y el daño actual y especificado a la vida y a la salud. En este caso no existe la privación de derechos por la reducción marginal de tarifas impositivas. No tiene autónomamente ese efecto directo de haber generado un daño. Por tanto, se pretende de una forma difusa, proteger esos derechos. No hay ni una persona ni un colectivo específicamente afectado, los testigos que fueron llamados, ninguno de ellos ha mencionado que ha sido afectado por esta norma en especial. La Organización Mundial de la Salud señala específicamente que reconoce el derecho soberano de los Estados a establecer sus propias normas tributarias respecto del control del tabaco. Por tanto Ecuador en ningún momento está vulnerando el Convenio marco de la Organización Mundial de Salud para el Control del Tabaco. Solicita se confirme la sentencia de primera instancia y se rechace el recurso de apelación.

**5.5.-** La doctora Tatiana Rivadeneira Cabezas, como *amicus curiae*, a nombre de la **ASOCIACIÓN INTERAMERICANA DE JURISTAS**, indica que es una organización que procura la defensa de los derechos humanos y también los derechos de la naturaleza. El Decreto 645 de 10 de enero de 2023 viene a vulnerar principalmente los derechos de seguridad jurídica, a la salud, al medio ambiente sano. Existen tantas investigaciones alrededor de cómo las bebidas azucaradas, de cómo el uso indiscriminado de plástico está afectando a cada uno de los habitantes del mundo. Todos los ecuatorianos están viviendo una crisis energética porque eliminan todas esas fundas plásticas que van a los ríos, a los océanos y provoca calentamiento global. El Decreto 645 es una reducción que lo único que está provocando es que la ciudadanía ecuatoriana, use más cada uno de todos estos productos con consecuencias para la salud pública. El Ecuador es el segundo país a nivel mundial que tiene crisis de enfermedades por desnutrición crónica infantil que es un problema nacional de salud pública. Los niños y niñas en el país duermen con hambre por la falta de políticas públicas adecuadas para la salud, al reducir impuestos se provoca el uso de bebidas azucaradas, que provoca enfermedades tales como la diabetes tipo 2, enfermedades cardiovasculares, obesidad; todos estos problemas que hoy por hoy son realidades mundiales. En el consumo per cápita anual de fundas

plásticas en el Ecuador, se tienen estadísticas tales como de 253 unidades, para fabricar las fundas plásticas se utiliza materiales fósiles, no se puede seguir provocando esa contaminación que va a terminar en ríos. La Constitución dice que es un Estado de derechos y a todo nivel se debe procurar que no se violen los derechos de los ecuatorianos y eso es lo único que está haciendo el Decreto 645 al reducir los impuestos, violando los derechos a la salud, a la vida, al incentivar el consumo de esos productos, vulnera fundamentalmente los derechos reconocidos en la Constitución, el derecho al buen vivir y lo establecido en el artículo 32 de la Constitución, el derecho a la alimentación dispuesto en el artículo 3, el derecho al agua limpia dispuesto en el artículo 12. El derecho a un ambiente sano determinado en los artículos 14, 39, 52, 78, numeral 2 de la Constitución, los derechos reconocidos a la naturaleza, artículos 71, 62 y 73 ibídem.

**5.6.-** El abogado **ANDRÉS VÉLEZ SERNA** concurre a la audiencia con el propósito de coadyuvar como amicus curiae y expresa que el Ecuador es parte de la Convención sobre los derechos del niño y en consecuencia todas las medidas que adopta ya sea el Ejecutivo, Legislativo y Judicial tienen como consideración primordial la protección integral de los derechos de la niñez y de la adolescencia, eso implica que las medidas de protección, como son los impuestos saludables no pueden desmontarse, porque con ello se ocasiona una vulneración de los derechos de esa población. Está participando en la audiencia y coadyuvando en la acción porque es una medida que nace de obligaciones internacionales de los Estados y la actuación del Ejecutivo ecuatoriano va abiertamente en contra de esas obligaciones; la niñez y adolescencia deben estar en el centro de la toma de cualquier decisión pública. Se debe adoptar medidas para salvaguardar la protección de los derechos que están siendo conculcados en este momento. La importancia de los impuestos saludables nace de orientaciones de salud pública por organismos y tratados internacionales que tienen una relevancia específica en cada ordenamiento jurídico y que es indispensable que los Estados aseguren el respeto de esas obligaciones internacionales y a su vez aseguren la protección del derecho a la población, en particular de la niñez y la adolescencia. El artículo tercero de la Convención sobre los Derechos del Niño, de la que es parte Ecuador, ordena que todas las decisiones, en este caso judiciales, deben poner en consideración primordial los intereses de los niños, niñas y los adolescentes. En eso consiste el interés superior de esa población y es el principio orientador de las decisiones de cualquier órgano.

#### **SEXTO.- MOTIVACIÓN Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AD QUEM.-**

**6.1.-** La presente causa viene a nuestro conocimiento, en virtud del recurso de apelación incoado por los legitimados activos, señores **HUGO GERARDO NOBOA CRUZ, HUGO MIGUEL MALO SERRANO, DANIEL FELIPE DORADO TORRES, OLGA VIRGINIA ROSALÍA GÓMEZ DE LA TORRE, JIMENA DE LOS ÁNGELES GUDIÑO CISNEROS, FEDERICO FERNANDO SACOTO ARÍZAGA, JUANA MARIA MAGDALENA FREIRE BUCHELI Y VERÓNICA ALEJANDRA CHÁVEZ MALDONADO**; entendido este recurso como el medio de impugnación ordinario a través del cual una de las partes o ambas solicita que un Tribunal de segundo grado (Ad quem) examine la **resolución dictada dentro del proceso** por la que la Juez de primera instancia (A quo) resolvió el asunto controvertido, en este caso, la acción de protección, expresando su inconformidad al momento de interponerlo, con la

finalidad de que el superior jerárquico, una vez analizado el fallo objetado, si resulta pertinente supla sus deficiencias o corrija sus defectos. El artículo 76, número 7, letra m de la Constitución de la República, dice: *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.”*. El derecho fundamental a la doble instancia o doble conforme, es una máxima o axioma procesal que se fundamenta en establecer una jerarquía judicial, como regla general, de que todo juicio sea conocido por jueces de distinta jerarquía. El derecho se estructura básicamente como fuente de la impugnación a una sentencia no ejecutoriada y en función al principio de igualdad ante la ley o de paridad entre las partes, se formula para brindar seguridad jurídica a la parte que estime que el fallo de instancia afecta sus derechos. El derecho a la impugnación, constituye una garantía que forma parte del debido proceso, que puede ser alegada por cualquiera de los sujetos procesales; la doble instancia tiene por objeto garantizar la corrección del fallo judicial, y en general, *“la existencia de una justicia acertada, recta y justa, en condiciones de igualdad”*. Es por ello pertinente diferenciar el derecho a “accionar”, del derecho a “recurrir”. Una cuestión es el derecho a proponer una acción jurisdiccional cuando se ha violentado algún derecho constitucional, y otra cosa distinta es el derecho a acudir ante un Tribunal superior, impugnando una sentencia o fallo del inferior. El artículo 25, número 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, dice: *“Protección judicial.- 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales...”*. La Norma Suprema tiene un espíritu eminentemente garantista y por tanto, procura la posibilidad de ejercer tanto el derecho a interponer una acción cuando se ha violentado algún derecho constitucional, así como a que se recurra si un fallo o sentencia le es contrario. Ambas acciones se traducen en el derecho constitucional a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad.

**6.2.-** La Constitución de la República, en el artículo 1, establece un modelo de Estado que se enmarca dentro del Estado Constitucional señalando que: *“...El Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos y Justicia”*. En primer lugar, es un Estado Constitucional porque la Constitución es la ley suprema en la que se consagran los derechos fundamentales y principios básicos mediante los cuales se organiza el poder y las instituciones públicas del Estado, sus competencias y atribuciones, siendo el *“fundamento sobre el cual se levanta la totalidad del orden jurídico que determina las condiciones de validez de todas las demás normas.”* **Dentro del Estado Constitucional de Derechos y Justicia, la Constitución es el cuerpo normativo vinculante y lo fundamental es el respeto a los principios constitucionales y los derechos humanos; por lo que deja de ser una mera declaración de derechos, y pasa a ser una norma vinculante para autoridades y funcionarios o funcionarias judiciales, quienes tienen la obligación de aplicar**

**directamente los derechos consagrados en ella, sin alegar falta de ley.**

**6.3.-** Conforme lo ordenan los artículos 86, número 1 de la Constitución de la República del Ecuador y 9, letra a de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, las acciones para hacer efectivas las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución, gozan de *actio popularis*, de modo, que pueden ser presentadas por cualquier persona o grupo de personas sin que se requiera de una legitimación especial o interés directo para interponerlas; más aún tratándose de la protección de derechos que por su naturaleza no son titularidad de un individuo sino que corresponden a todos -derechos difusos-; o, a un grupo -derechos colectivos-; por lo que, en la especie los legitimados activos que interponen esta garantía jurisdiccional de *raigambre* constitucional, se encuentran legitimados para su activación, sin que exista óbice alguno al respecto.

**6.4.-** El artículo 76, número 7, letra I de la Constitución de la República del Ecuador, prevé: *“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) I) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.”*; de la transcripción de la disposición constitucional precedente se desprende que la motivación comprende la observancia de ciertos requisitos mínimos, a saber: i) la enunciación de las normas y principios en los que se funda la decisión; y, ii) el razonamiento sobre la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso. Sin embargo, en materia de garantías jurisdiccionales el esquema de suficiencia motivacional es más riguroso que en otro tipo de procesos judiciales, en vista de que estas garantías se instruyen con la finalidad de tutelar y/o reparar la transgresión de derechos fundamentales, por lo que, a más de los dos elementos previamente identificados, la jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha establecido como un deber el: *“realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”*<sup>[1]</sup>.

**6.5.-** En la especie, se impugna el Decreto Ejecutivo No. 645 de 10 de enero de 2023, en virtud del cual el entonces Presidente del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, en ejercicio de sus atribuciones, previstas en el artículo 147 de la Carta Política, entre las cuales se tiene: **“...3.- Definir y dirigir las políticas públicas”**, disminuyó los impuestos a consumos especiales -ICE-, a determinados productos que, a criterio de los legitimados activos, transgreden derechos fundamentales de la población y en específico de niños, niñas y adolescentes, grupo de atención prioritaria por su vulnerabilidad, entre ellos, los derechos a vivir en un ambiente libre de contaminación, salud, seguridad humana, motivación, además que menoscaba convenios internacionales, violando el principio de progresividad y no regresividad de los derechos consagrados en la Norma Suprema y en tratados internacionales de derechos humanos. Decreto que en su parte considerativa, como justificativo para su



emisión señala: “...Para fortalecer la seguridad ciudadana y la lucha contra el contrabando y la informalidad...”: dichos productos, se resumen en:

Grupo	Tipo de tarifa	Descripción	Tarifa anterior	Tarifa
Grupo I (Art. 82 LRTI)	Tarifa Ad Valorem	Tabaco de los consumibles de tabaco calentado y líquidos que contengan nicotina a ser administrados por medio de sistemas de administración de nicotina	150%	50%
Grupo I (Art. 82 LRTI)	Tarifa Ad Valorem	Armas de fuego, armas deportivas y municiones	300%	30%
Grupo II (Art. 82 LRTI)	Tarifa Ad Valorem	Aviones, avionetas y helicópteros excepto aquellas destinadas al transporte comercial de pasajeros, carga y servicios; motos acuáticas, tricars, cuadrones, yates y barcos de recreo	15%	10%
Grupo IV (Art. 82 LRTI)	Tarifa mixta	Cigarrillo	\$0,17 por unidad	\$0,16 por unidad
Grupo IV (Art. 82 LRTI)	Tarifa mixta	Alcohol (uso distinto a bebidas alcohólicas y farmacéuticos) y bebidas alcohólicas	\$10,36 por litro de alcohol puro	\$10,00 por litro de alcohol puro
Grupo IV (Art. 82 LRTI)	Tarifa mixta	Cerveza industrial	\$13,56 por litro de alcohol puro	\$13,08 por litro de alcohol puro
Grupo IV (Art. 82 LRTI)	Tarifa mixta	Cerveza artesanal	\$1,55 por litro de alcohol puro	\$1,50 por litro de alcohol puro
Grupo V (Art. 82 LRTI)	Tarifa específica	Bebidas no alcohólicas y gaseosas con contenido de azúcar mayor a 25 gramos por litro de bebida	\$0,19 por 100 gramos de azúcar añadida	\$0,18 por 100 gramos de azúcar añadida
Grupo V (Art. 82 LRTI)	Tarifa específica	Fundas plásticas	\$0,10 por funda plástica	\$0,08 por funda plástica

Decisión que la toma, posterior a que el **SERVICIO DE RENTAS INTERNAS**, dispuso el 27 de diciembre de 2022, el incremento del precio de los cigarrillos, alcohol, cervezas, bebidas azucaradas y fundas plásticas, en Resolución No. NAC-DGERCGC22-0000063, sustentado en el artículo 82 de la Ley de Régimen Tributario Interno que dispone que las tarifas específicas se ajustarán anual y acumulativamente en función de la variación anual del índice de precios al consumidor (IPC general) a noviembre de cada año, elaborado por el organismo público competente. Los nuevos valores serán publicados por el Servicio de Rentas Internas en el mes de diciembre y regirán desde el primero de enero del año siguiente<sup>[2]</sup>.

**6.6.-** Los artículos 85 y 88 de la Constitución ecuatoriana, establecen: “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.*”; y, “Art. 88.- *La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.*”; bajo este contexto normativo, es absolutamente procedente atender la pretensión de los accionantes quienes impugnan un Decreto Ejecutivo, contenido de una política pública que estiman vulneradora de derechos constitucionales, siendo obligación del juez como garantista de los derechos, el verificar dicha vulneración en estricto derecho.

**6.7.-** Kofi Annan -Premio Nobel de la Paz, expresa: “**...No tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos...**”. El artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos humanos, establece: “*Desarrollo Progresivo: Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados*”. El artículo 11 del Pacto de San Salvador define por medidas regresivas todas aquellas disposiciones o políticas cuya aplicación signifique un retroceso en el nivel de goce o ejercicio de un derecho protegido. Por tanto, la regresividad y progresividad tienen una estrecha relación, ya que el principio de progresividad comporta la correspondiente obligación de no regresividad consistente en una limitación a los poderes del Estado y autoridades públicas para el respeto de los derechos establecidos en los instrumentos internacionales y en la Constitución. Se debe considerar que la progresividad de los derechos supone, en concreto, que el Estado no puede implementar medidas que tengan como finalidad o como efecto, la

disminución del nivel de reconocimiento y cumplimiento de los derechos contenidos en la Constitución y en los Instrumentos de Derechos Humanos. Este principio constitucional conlleva la responsabilidad del Estado de velar por el respeto y la garantía de los derechos constitucionales, los cuales deben ser garantizados a favor de todas las personas. Así, según el principio de progresividad, los derechos constitucionales tienen tal importancia que una vez que han sido establecidos o consagrados en la Constitución o los Instrumentos Internacionales, no podrán ser disminuidos, desmejorados ni eliminados; de este modo, la progresividad de los derechos constituye un mandato para los poderes públicos, en virtud del cual, ninguna ley, política pública, ni jurisprudencia, podrán menoscabar un derecho previamente reconocido, ni privar a las personas de condiciones de protección adquiridas o colocarlas en condiciones de marginalidad y/o vulnerabilidad. En este sentido, el artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República señala que: **"El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos"**. No obstante, tal prohibición no es absoluta y se extiende solo a aquellas medidas de carácter regresivo que no se encuentren justificadas en sentido estricto. Las medidas regresivas se miden a partir de los desarrollos alcanzados para el cumplimiento de un determinado derecho y con base en la existencia de una justificación de peso suficiente para que sea aceptable retroceder en dichos avances.

**6.8.-** A fin de solventar el cuestionamiento primigenio dentro de esta acción de protección, consistente en la violación del principio de progresividad y en consecuencia la regresividad contenida en la política pública en análisis, es menester acotar que, el entonces Presidente Lasso, presentó un texto en el que indica que *"...en el Ecuador el problema del contrabando y el comercio ilícito ha venido en permanente incremento, lo cual ha generado un aumento de la economía informal, contingentes pérdidas en la recaudación tributaria, afectación a la industria legal y formal, distorsiones en el mercado y deterioro de las condiciones laborales, normalizando la informalidad y la ilegalidad..."*. También que *"...con los recursos generados por el contrabando de mercancías se financia a organizaciones criminales y se fortalece otras actividades ilícitas como son el narcotráfico, el lavado de activos, el crimen organizado y el terrorismo, entre otros; afectando la percepción y los niveles de seguridad nacional y transnacional..."*; sin embargo, no existe en el proceso de toma de tal decisión un solo elemento que determine que la baja del impuesto a los consumos especiales en los productos mentados, contribuye a disminuir el contrabando y el comercio ilícito, lo cual en el momento actual es trascendental, puesto que la disminución del impuesto para la adquisición de armas, a manera de ejemplo, no ha erradicado la violencia que impera en el país, que conlleva a vivir en el momento actual un estado de conflicto interno, agravado con la existencia del crimen organizado<sup>[3]</sup>. Tampoco consta de autos que el Órgano demandado -Presidencia de la República- haya adjuntado documento alguno sobre informes técnicos previos que justifiquen la toma de dicha política pública, como tampoco se haya socializado el mismo a los Entes competentes. Es más, el

**MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA**, como Ente rector en materia sanitaria, al que le corresponde formular la política nacional de salud, de conformidad con el artículo 361 de la Norma Suprema, en Oficio No. MSP-MSP-2023-2535-O, suscrito por el señor Ministro de Salud Pública, a la fecha, José Leonardo Ruales Estupiñán, de 6 de julio de 2023, señala: “...el Ministerio de Salud Pública, en calidad de Autoridad Sanitaria Nacional, insta a la Presidencia de la República a considerar a profundidad lo expuesto, mantener y no reducir los impuestos a los productos de tabaco incluyendo a los cigarrillos electrónicos y vaporizadores, alcohol y a las bebidas azucaradas, conforme lo dictan los tratados internacionales y la normativa nacional vigente. Con la finalidad de reforzar lo expuesto en los párrafos que preceden, remito en adjunto el documento denominado “CRITERIO TÉCNICO SOBRE IMPUESTOS SALUDABLES”, para conocimiento...<sup>[4]</sup>. (...) **Bajo este contexto, se identifica que existen compromisos a nivel internacional, los cuales son de ineludible cumplimiento, lo cual desemboca a que el Estado debe aplicar medidas que permitan mantener un adecuado control al consumo excesivo del tabaco, minorizado las afectaciones que estas producen a la población. Ante los argumentos detallados ut supra, resulta menester delimitar que el consumo de tabaco y afines en el Ecuador se regula desde el punto de vista sanitario y tributario; en lo que respecta a la Autoridad Sanitaria Nacional, su competencia radica en la identificación de circunstancias de orden técnico que permitan emitir políticas y normas para regular y evitar el consumo del tabaco, bebidas alcohólicas y otras sustancias que afectan la salud, esto de conformidad con el numeral 10 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Salud. En tanto al control en el ámbito tributario, se deduce que esta facultad se la ejerce a través del Servicio de Rentas Internas y el Servicio Nacional de Aduanas, conforme lo determina el artículo 6 de la Ley Orgánica para la Regulación y Control del Tabaco. Atendiendo a la facultad que ostenta la Función Ejecutiva, frente a la vigencia del Decreto Ejecutivo Nro. 741 de fecha 17 de mayo de 2023, en lo que respecta a la factibilidad de emitir “decretos-leyes” de urgencia económica, y considerando que el consumo excesivo de tabaco es declarado como un problema de salud pública, remito a su Autoridad, la base normativa que se expone en ciernes, lo cual permitirá emitir instrumentos normativos que propendan adoptar un control a los productos de tabaco y sus derivados, tanto desde la perspectiva sanitaria, tanto como la tributaria, esto de conformidad con el artículo 38 de la Ley Orgánica de Salud, en concordancia con el artículo 303 de la Constitución de la República y artículo 6 de la Ley Orgánica para la Regulación y Control del Tabaco. Inclúyase a lo enunciado, lo contenido en el oficio Nro. MSP-MSP-2023-2332-O de fecha 26 de junio de 2023, mediante el cual se remite a su autoridad el informe signado como “CRITERIO TÉCNICO SOBRE IMPUESTOS SALUDABLES”, mismo que coadyuvará a adecuar acciones que propendan cumplir con las disposiciones normativas, mismas que desembocan en instaurar un régimen ordenado de actos que emanen de la Administración Pública Central; y lo que a su vez permitirá aportar elementos de opinión o juicio, para la formación de la voluntad administrativa, esto de conformidad con los artículos 122 y 123 del Código Orgánico Administrativo y el artículo 71 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.” (sic, las cursivas y resaltado nos corresponde). El informe aludido por el**

Oficio detallado, en sus conclusiones, manifiesta: “...1. **Los efectos del consumo de tabaco y sus productos, en el Ecuador, son causantes de al menos 19 muertes al día, además el consumo de estas sustancias se ha relacionado con mayor riesgo Cáncer de pulmón, boca, garganta, esófago, riñón, vejiga y también se relaciona con otras enfermedades graves, como enfermedades cardiovasculares y enfermedades respiratorias crónicas.** 2. **El incremento de impuestos es una de las medidas más costo efectivas para combatir el tabaquismo. La Organización Mundial de la Salud recomienda a los países establecer una carga impositiva para productos de tabaco del 75%, Ecuador no ha logrado cumplir con este requerimiento, al 2022 de acuerdo al SRI la carga impositiva fue de 63,17%.** 3. **El consumo excesivo de azúcares añadidos se asocia con enfermedades crónicas como obesidad, diabetes tipo 2, enfermedades cardiacas y ciertos tipos de cáncer. La implementación de impuestos saludables sobre las bebidas azucaradas y alimentos con alto contenido de azúcares añadidos ha demostrado ser una estrategia efectiva para reducir su consumo de los mismos.** 4. **La imposición de impuestos saludables sobre las bebidas azucaradas es una medida justificable y atractiva para prevenir las enfermedades asociadas a este consumo, especialmente entre los ciudadanos de bajos ingresos en Ecuador. Estos impuestos desincentivan el consumo excesivo de bebidas azucaradas, contribuyendo a la prevención de enfermedades crónicas como la obesidad y la diabetes tipo 2. Además, los ingresos generados por estos impuestos pueden ser utilizados para programas de salud y educación, mejorando así la calidad de vida de la población.** 5. **Los impuestos a Consumos Especiales como productos de tabaco incluidos los cigarrillos electrónicos, alcohol y bebidas azucaradas han demostrado tener vasta evidencia para ser una de las acciones más efectivas que los Estados deben adoptar para mejorar la salud de la población y no solo para recaudar recursos, en el caso particular de Ecuador, la salud es un derecho consagrado en la constitución y las políticas que adopte el país deben estar direccionadas a garantizar ese derecho, una disminución de impuestos a este tipo de productos, significa un retroceso en derechos constitucionales y una inobservancia a tratados internacionales suscritos y vinculantes para el país.”; y en sus Recomendaciones, estipula: “...1. **El Ministerio de Salud Pública, en calidad de Autoridad Sanitaria Nacional, insta a la Presidencia de la República a considerar a profundidad lo expuesto, mantener y no reducir los impuestos a las bebidas azucaradas, tabaco y alcohol, conforme lo dictan los tratados internacionales y la normativa nacional vigente.** 2. **Esta Cartera de Estado, recomienda mantener las políticas fiscales de cobro de impuestos a los productos de tabaco y bebidas azucaradas, así como el fortalecimiento de las políticas públicas para la promoción de la salud, prevención y control de las ENT, enfocados en la garantía del cumplimiento de la Constitución de la República del Ecuador, en adición a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Plan Decenal de Salud.** 3. **Es necesario avanzar en el cambio del etiquetado nutricional, con la implementación de octágonos, plasmando su transición a la parte frontal. Adicionalmente realizar los ajustes en los puntos de corte de nutrientes críticos como una estrategia efectiva para promover la salud y facilitar elecciones alimentarias más saludables, en los ciudadanos.** 4. **El****

**Ministerio de Salud Pública, considera que no se puede sustentar la reducción de impuestos, efectuada a través del Decreto Ejecutivo Nro. 645, conforme el marco legal y la mejor evidencia científica disponible...**” (sic, las cursivas y resaltado no son del texto original). Es pertinente acotar que en el Informe reseñado ut supra, se habla de que el entonces Ministro de Salud Pública, mantuvo con el entonces Presidente de la República, una reunión presencial el 9 de enero de 2023 –un día antes de la firma del Decreto Ejecutivo en análisis–, **“...en la que se expuso, con evidencia científica, los riesgos que representa para la salud el realizar cambios en la política fiscal vigente para el ICE apegados, además, en los convenios internacionales de los cuales el Estado ecuatoriano es firmante...”**. En definitiva, ante la falta de justificación objetiva y razonable por parte del Órgano accionado, al haber emitido un Decreto Ejecutivo que palmariamente vulnera normativa internacional que forma parte del bloque de constitucionalidad, sin que éste cumpla con un fin constitucionalmente válido, el que conduce a un agravamiento de problemas ligados al consumo de bebidas alcohólicas, tabaco en todas sus presentaciones, uso de armas, consumo de bebidas azucaradas y plásticos, antes que ser una medida que lleve a asegurar los fines constitucionales reconocidos en la Constitución, constituye una política pública regresiva, contradiciendo lo contemplado en el artículo 11, número 8 de la Constitución, lo cual conforme consta de autos fue advertido por la Cartera de Estado mentada.<sup>[5]</sup>

**6.9.-** En este contexto, en sujeción al principio de progresividad y no regresividad, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar el respeto de los derechos establecidos en la Constitución o los instrumentos internacionales, los que no pueden ser disminuidos, desmejorados ni eliminados, ni privar a las personas de condiciones de protección adquiridas o colocarlas en situación de vulnerabilidad. El Ecuador ratificó el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control de Tabaco en el año 2006, en cuyo artículo 6, establece: **“Medidas relacionadas con los precio e impuestos para reducir la demanda de tabaco y sus directrices. 1. Las Partes reconocen que las medidas relacionadas con los precios e impuestos son un medio eficaz e importante para que diversos sectores de la población, en particular los jóvenes, reduzcan su consumo de tabaco. 2. Sin perjuicio del derecho soberano de las Partes a decidir y establecer su propia política tributaria, cada Parte tendrá en cuenta sus objetivos nacionales de salud en lo referente al control del tabaco y adoptará o mantendrá, según proceda, medidas como las siguientes: a) aplicar a los productos de tabaco políticas tributarias y, si corresponde, política de precios para contribuir al logro de los objetivos de salud tendentes a reducir el consumo de tabaco; y, b) prohibir o restringir, según proceda, la venta y/o la importación de productos de tabaco libres de impuestos y libres de derechos de aduana para los viajeros internacionales. 3. De conformidad con el artículo 21, en sus informes periódicos a la Conferencia de las Partes, éstas comunicarán las tasas impositivas aplicadas a los productos de tabaco y las tendencias de consumo de dichos productos”**. El artículo 3, número 1 de la Constitución de la República, determina que es deber primordial del Estado, garantizar, sin discriminación alguna, el efectivo goce de los derechos establecidos en dicha Norma Suprema y en los instrumentos internacionales, entre otros, particularmente la salud; y, dice: **“Art. 32.- 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. El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional.”* A su vez, el artículo 364, del indicado cuerpo normativo, estipula: *“Las adicciones son un problema de salud pública. Al Estado le corresponderá desarrollar programas coordinados de información, prevención y control del consumo de alcohol, tabaco y sustancias estupefacientes y psicotrópicas; así como ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos. En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales. El Estado controlará y regulará la publicidad de alcohol y tabaco.”* El artículo 35 de la Constitución, de forma expresa ha incluido a las niñas, niños y adolescentes entre los grupos de atención prioritaria, en base a ello, toda política pública debe tutelar los derechos que les asisten, entre ellos, salud, educación y buena nutrición. Y cabalmente, lo que apuntan los accionantes es que el Decreto Ejecutivo, genera el consumo de productos nocivos para todos los ecuatorianos, sin exclusión alguna, haciendo énfasis en las niñas, niños y adolescentes, puesto que su consumo a temprana edad, produce efectos que se visibilizan, uno de ellos, la desnutrición infantil que en nuestro país, tiene cifras alarmantes<sup>[6]</sup>. Lo cual, redundando en una afectación a su integridad personal -física y emocional-. Luis Pérez Murcia, expresa que *“La bondad de una política pública no sólo se juzga por los avances en materia de crecimiento económico, sino, esencialmente por sus consecuencias sobre el cumplimiento y respeto a los derechos humanos.”*<sup>[7]</sup> La Carta Magna, establece un sistema económico social y solidario, que pone como sujeto y fin de éste, el ser humano, en tal sentido, el equilibrio se logra cuando la sociedad y el Estado garantizan los derechos de los ciudadanos sin discrimen alguno, teniendo como objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir, conforme lo proclama el artículo 283 de la Constitución de la República, que dice: *“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...”* Con la baja del impuesto a los productos que se detallan en el Decreto Ejecutivo impugnado vía acción de protección, es obvio que se incentiva su consumo, lo cual genera efectos colaterales que son ampliamente advertidos por los organismos del ramo, es así que según la encuesta Nacimiento de Salud y Nutrición (ENSANUT) del año 2018, el 29,3% de los ecuatorianos mayores de 18 años tienen sobrepeso y el 19,8% padecen obesidad, datos directamente relacionados con el consumo de bebidas azucaradas que contribuye a este problema, ya que proporciona una gran cantidad de calorías vacías, sin valor nutricional. La obesidad, a su vez desarrolla enfermedades crónicas como la diabetes tipo 2, enfermedades cardiovasculares y ciertos tipos de cáncer. En

el Ecuador: 6 de cada 10 adultos tienen sobrepeso y/o obesidad. Los niños y adolescentes se ven frecuentemente expuestos permanentemente a su consumo, por lo que la Organización Mundial de la Salud y el UNICEF impulsan en los países, entre otras cosas que con el fin de frenar la mercadotecnia comercial nociva de la comida rápida, las bebidas azucaradas, el uso inadecuado de los sucedáneos de la leche materna, el alcohol y el tabaco, y recopilar las mejores prácticas para evitar los daños a la salud de la población y principalmente en niños y adolescentes. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL– sobre el costo económico de la doble carga de la malnutrición, cuando se habla de desnutrición crónica infantil, y del sobrepeso y obesidad en el Ecuador el valor que se ha estimado [que la DCI le cuesta a Ecuador] ha sido de más del 4% del producto interno bruto (PIB) del país. Es un costo económico y social muy alto para seguir incentivando el consumo de bebidas azucaradas a las ecuatorianas y ecuatorianos, sobre todo en niños y niñas. La diabetes tipo 2 que se genera por el consumo de bebidas azucaradas, de conformidad con el estudio realizado y publicado en la Revista Ecuatoriana de Medicina y Ciencia de la Salud del año 2019, encontró una significativa asociativa entre el consumo de bebidas azucaradas y la incidencia de la diabetes tipo 2. Según la Asociación Ecuatoriana de Diabetes (AED) estima que aproximadamente el 8,5% de la población ecuatoriana padece de diabetes. Las bebidas azucaradas tienen un alto contenido de azúcares añadidos, que elevan los niveles de glucosa en la sangre y contribuyen al desarrollo de resistencia a la insulina. Las enfermedades cardiovasculares relacionadas con el consumo frecuente de bebidas azucaradas. La alta ingesta de azúcares añadidos puede aumentar los niveles de triglicéridos, el colesterol LDL (malo) y la presión arterial, lo que aumenta el riesgo de enfermedades del corazón. La Fundación del Corazón de Ecuador informa que las enfermedades cardiovasculares son la principal causa de muerte en el país, representando aproximadamente el 30% de defunciones. Ecuador es el segundo país en América Latina y el Caribe con mayor prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas, después de Guatemala.

**6.10.-** En lo atinente a las fundas plásticas, la reducción de la tarifa del ICE, hace todo lo contrario a lo que los indicadores ambientales exigen; porque incentiva la generación de plástico, ya que la población las adquiere, por su valor, que redundan en un impacto ambiental de considerable proporción. El Decreto Nro. 645 vulnera el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado reconocido en el artículo 14 de la Constitución, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, Sumak Kawsay. El número 2 del artículo 278 de la Norma Suprema, señala que para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas les corresponde, producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental. El artículo 395 ibídem, ordena que el Estado debe garantizar un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras. De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas, al año se usan 500.000 millones de bolsas, ocho millones de toneladas acaban en los océanos cada año, amenazando a la vida en todas sus manifestaciones, el ser humano consume plástico y afecta su propia vida y la del ecosistema, por lo que el uso de fundas



plásticas afecta la biodiversidad, economía y potencialmente la salud. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *“...Tenemos una situación en la que cinco billones de bolsas de plástico se utilizan cada año y un millón de botellas de plástico son compradas cada minuto. Casi 70% o más van al medio ambiente o a vertederos y más de 13 millones llegan al mar cada año...”* Según datos del 2018 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, el 78,40% de los hogares ecuatorianos utilizan bolsas de plástico desechables para realizar sus compras. Para dejar de contaminar el ambiente, disminuir los problemas que genera el calentamiento global, el plástico es de las principales medidas que se tienen que evitar en el consumo humano, lo cual se logra con la imposición de medidas fiscales tributarias que generen la cultura del uso de productos alternativos, biodegradables, menos nocivos para la población en su conjunto. Cabalmente, en el Ecuador, se tiene la Ley Orgánica para la Racionalización, Reutilización y Reducción de Plásticos de un Solo Uso, en cuyo artículo 3, dispone: *“Objetivos de la Ley.- Esta Ley orgánica tiene como objetivos: a) Reducir progresivamente, en origen, los plásticos de un solo uso que se disponen en el mercado nacional. b) Incentivar la reducción en la generación de residuos plásticos y su aprovechamiento mediante su reutilización y el reciclaje o industrialización. c) Promover la disminución de contaminación por residuos y desechos plásticos, especialmente en quebradas, ríos, mares, lagos, lagunas y en el sistema nacional de áreas protegidas. d) Fomentar el reemplazo del uso de plásticos de un solo uso por envases y productos biodegradables.”* Siendo el plástico nocivo para el ambiente y principalmente sabiendo que su producción, uso y eliminación tiene relación directa con los gases de efecto invernadero que provocan el cambio climático; amenazan la vida de todos y de los ecosistemas, es menester implementar medidas que reduzcan su consumo, más no eliminar impuestos que rompen con la normativa internacional, constitucional y legal, incentivando su consumo. El Decreto Nro. 645 viola los derechos reconocidos por la Constitución ecuatoriana a la Naturaleza, artículos 71 y 73, que dicen: *“Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.”*; y, *“Art. 73.- El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales...”*<sup>[8]</sup>

**6.11.-** Por último, en relación a la disminución de los impuestos a las armas, del 300% al 30%, en general atenta contra la seguridad de las personas ya que favorece su proliferación. La Declaración del Milenio de Naciones Unidas y su resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015, titulada “Transformar nuestro mundo; la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, establece la importancia de propiciar sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estén libres del temor y la violencia. **No puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible.** La exhortación de Naciones Unidas hace relación a los esfuerzos y acciones que las

sociedades y los estados deben realizar para eliminar todo tipo de violencia, lo que incluye el uso de armas que por definición son instrumentos para el ejercicio de la violencia y el sometimiento. La Constitución de la República, en su artículo 3, número 8 determina que es un deber primordial del Estado: Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción; para cumplir este rol, el artículo 393 de la Constitución determina 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 violencias 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. Es trascendental advertir que, la baja del impuesto a las armas –considerable además del 300% al 30%–, incide en la tenencia y porte de armas indiscriminado, en muchas veces en manos de organizaciones criminales, por lo que no constituye una medida que vaya de la mano con una cultura de paz como proclama nuestra Norma de Normas, constituye una medida que amenaza la seguridad pública y coadyuva a una cultura de violencia –como la que se vive en el momento actual–; de ahí que nos cuestionamos si esta disminución fue positiva para asegurar a la ciudadanía o lo contrario.

**6.12.-** Es importante anotar que de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, más de 85 países del mundo, han adoptado políticas tendentes a reducir el consumo de productos nocivos para la humanidad y de gran impacto en el frágil medio ambiente, con una inminente amenaza que se observa con el efecto de gases invernaderos y el calentamiento global, es así que han implementado los denominados impuestos saludables sobre las bebidas azucaradas y los productos comestibles ultraprocesados, así como el uso de plástico, constituyendo un logro para la salud pública y los derechos humanos. Los impuestos saludables están respaldados por el derecho internacional de los derechos humanos, el cual hace parte del bloque de constitucionalidad conforme mandato constante en los artículos 424 y 425 de la Constitución, que prescriben: “*Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.*”; y, “*Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos...*”. Las medidas tributarias sobre productos no saludables materializan obligaciones del Estado en respeto de los derechos humanos que tutelan a todo el conglomerado social, independiente del libre albedrío de aquellos que consuman esos productos, puesto que su consumo no es una decisión meramente individual, pues las elecciones de las personas están fuertemente influenciadas por los entornos alimentarios y las actividades del sector privado, incluidas la producción y ofrecimiento a bajo precio de productos no

saludables. Estos productos y prácticas se constituyen en determinantes sociales y comerciales de la salud, que deben ser abordados por los Estados en el marco del derecho a la salud y buenas prácticas destinadas a alcanzar el buen vivir. La imposición de impuestos a estos productos, es una medida que permite desincentivar su consumo y promueve condiciones para que las elecciones saludables sean las más fáciles y preferidas. Así, al modificar factores que facilitan que las personas se enfermen, los impuestos saludables contribuyen a crear entornos saludables y materializan las obligaciones de los Estados en relación con el derecho a la salud y otros interrelacionados. En definitiva, los impuestos saludables tienen diversos beneficios, en tanto pueden generar recursos directos, incrementar la productividad, disminuir gastos en salud y promover derechos humanos como la salud y la alimentación, contribuyendo al desarrollo de las personas y la sociedad. Por consiguiente, una política tributaria con enfoque en derechos humanos, incluidos los impuestos saludables, contribuye a materializar las obligaciones internacionales de los Estados. Esto ha sido señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y otros expertos en la materia. Los impuestos saludables no violan el principio de igualdad, por el contrario, contribuyen a la igualdad sustantiva. Los impuestos saludables efectivamente contribuyen al bienestar de las personas y de la sociedad en su conjunto. Por consiguiente, el posible impacto financiero en el corto plazo se ve neutralizado y superado por los efectos positivos en el mediano y largo plazo. Estos efectos positivos se dan en la salud individual y pública, pues los impuestos no sólo contribuyen a prevenir las afectaciones a la salud personal, sino a disminuir la sobrecarga en los sistemas de salud que impacta negativamente la disponibilidad y accesibilidad de bienes y servicios de salud para todas las personas en el largo plazo. De esta forma, estos impuestos no sólo no violan el principio de igualdad, sino que, por el contrario, promueven la igualdad sustantiva en cuanto a la carga de las enfermedades no transmisibles. Lo anterior ha sido destacado recientemente por la CIDH, que además de reconocer el rol de los impuestos saludables para beneficiar a la sociedad y garantizar derechos, señaló que pueden tener impactos redistributivos positivos y promover la equidad. En este caso, una medida que se centra en gravar a los productos no saludables motiva la reducción de su consumo. Asimismo, genera ingresos fiscales inmediatos y, podría impactar en la reducción de costos en atención médica y el aumento de la productividad laboral. De acuerdo con el Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud, el aumento de impuestos a productos nocivos y el consiguiente incremento en el precio de los mismos, ha demostrado ser de las medidas más efectivas de salud pública. Esta medida aleja a niños, niñas, adolescentes y población de menos recursos, del consumo de esos productos nocivos, lo que se refleja en menos enfermedades, discapacidades y muertes, especialmente por enfermedades no transmisibles. La evidencia científica sobre los daños que producen el consumo de tabaco y alcohol en la salud y la economía familiar y de los Estados, es abrumadora. Las fundas plásticas son de los principales contaminantes ambientales. La disminución de impuestos y precios de armas y municiones, en general, atenta contra la seguridad.

[9] En la audiencia desarrollada en primera instancia, se actuó prueba testimonial, compareciendo el señor **Guillermo Paraje**, quien manifiesta en lo principal que en el año 2016, se realizó un estudio en el Ecuador, que determinó que con el aumento del 10% de impuestos al tabaco, se redujo su consumo en un 9%. El tabaco causa 8

millones de muertes anuales, en el Ecuador, estudios recientes -2020-, muestran que el 10% de todas las muertes son atribuibles al consumo de cigarrillo. El testigo **Roberto Iglesias** -economista, que laboró para el Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud-, indica que en su experiencia no hay relación entre el impuesto a los productos de tabaco y el comercio ilícito; hay países con precios muy bajos como Brasil con comercio ilícito muy alto, datos del año 2018. Lo que observa en el caso del Ecuador es que no hay una relación directa. La fuente es Euromonitor para los datos de comercio ilícito. Perú tiene un precio semejante a Ecuador en el año 2018, solo algunos centavos de dólar de diferencia y tiene 10 por ciento de comercio ilícito. La señora **Adriana Torres**, en su testimonio señala que es Coordinadora de Línea Justicia Económica y Experta en Asuntos Relacionados en la Alimentación; el aumento de impuestos a los cigarrillos y bebidas azucaradas, no genera impacto en los pequeños comerciantes, no hay pérdida de empleos. Los consumidores no es que dejan de consumir sino que se trasladan. El consumo excesivo de estos bienes tiene un costo que no está incluido, lo paga la ciudadanía, externalidades negativas. Esos impuestos son una medida que ayuda a internalizar el daño que causan esos productos. Ha realizado un seguimiento en Colombia sobre el aumento de impuestos para esos productos y únicamente hacen recomendaciones. No es una medida desproporcionada, en el mediano y largo plazo tendría efecto positivo. No tiene experiencia en el Ecuador. La señora **María Belén Mena Ayala**, expresa que existe abundante evidencia científica, el consumo de azúcar en la infancia se asocia con caries y sobrepeso; con ello, discapacidades asociadas, personas con diabetes tienen mayor riesgo a amputaciones. Enfermedades crónicas que significan al Estado, cuidado y atención. El Estado debe generar condiciones que permitan vivir en un estado de salud, el habilitar protección de niñas, niños y adolescentes. En la primera infancia no puede decidir, está expuesto a una maquinaria publicitaria impresionante, no hay regulación. Reducir el impuesto hace lo que se vive en sociedad, en el cumpleaños resulta una piñata llena de caramelos, cómo se le dice al niño, el Estado no está cuidando su salud. ENSANUD mira la prevalencia de sobrepeso y obesidad sobrepasa en niños. El impacto de mortalidad atribuible es casi medio millón de personas. Los datos en 20 años de estudio está muy por debajo del mínimo de consumo de productos saludables. Ecuador está consumiendo mucho más de lo que debería de productos nocivos. Hay 62 estudios filtrados en la base de datos más importantes del mundo, ningún estudio demuestra que políticas como estas puedan mejorar el estado de salud de los niños. El señor **José Marcelo Aizaga Clavijo**, comunicador comunitario, con experiencia en la Universidad de Canadá, FLACSO, sobre temas de sobrepeso y obesidad, enfermedades como diabetes, hipertensión en mujeres agricultoras, le preocupa mucho la situación, vive en la Mariscal, el jueves de la semana pasada alrededor de las 4 de la tarde, recolectaron con su esposa esos productos que son nocivos. Las principales causas de muertes son las enfermedades no transmisibles. Para la emisión del Decreto No. 645, no se contó con la participación de las personas posiblemente afectadas, no hubo algún tipo de consulta. Escribieron cartas de preocupación sobre la decisión tomada. Cuando habla con las comunidades, con la gente, al preguntarle sobre el Decreto, las personas tienen un primer registro de sorpresa ante el desconocimiento. El médico salubrista **Miguel Malo Serrano**, expone que *“... desde la perspectiva de salud pública, sería el único país en el mundo donde no se*

*considera política pública, todos consideran política pública, están en todos los documentos. El tabaco mata a más de la mitad de sus usuarios, en Ecuador mata a 19 personas por día, de esas 19, 3 o 4 son no fumadoras. 8 de cada 10 accidentes de tránsito en nuestro país están relacionados con el consumo del alcohol. 3 de cada 10 niños en este país están condenados a tener enfermedades como hipertensión, diabetes y algunos cánceres. A nivel mundial se ha acordado como políticas públicas que hay que afrontar tabaco, alcohol. Hay que aumentar impuestos a estos productos para disminuir consumo. No hay evidencias que sustenten un decreto como este decreto ejecutivo.”* Testimonios que dan cuenta de la afectación en los derechos que cobijan a los ciudadanos, con la emisión de un Decreto Ejecutivo, que atenta contra políticas internacionales adoptadas por el País y va en contra de directrices que ven como necesaria la implementación de impuestos a dichos productos, como medidas para desincentivar su consumo. La consecución del Sumak Kawsay es un deber primordial del Estado (artículo 3.5), la finalidad de las políticas públicas es garantizar derechos (artículo 85), el objetivo del régimen de desarrollo (artículo 275), es el ser humano y el derecho que le asiste a vivir en un ambiente sano (artículos 14 y 74), el derecho a la salud (artículo 32), entre otros, por lo que si la política pública in examine no coadyuva con el respeto a lo consagrado en la Norma Suprema, en una óptica reduccionista es menester se declare que la misma ha vulnerado los derechos analizados en párrafos precedentes, conminando a que se elabore una nueva política pública, que tome como égida la Constitución y tratados internacionales, que propendan a la consecución del buen vivir y el bienestar integral del ser humano, como fin último de toda política pública.

**6.13.-** El artículo 85 de la Carta Política, establece que la razón de ser de las políticas públicas es hacer efectivos todos los derechos y reconoce que puede haber políticas públicas que amenacen con o de plano vulneren derechos, en cuyo caso estas deberán reformularse o se deberán adoptar medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto. Siendo la política pública una medida diseñada por el Estado, mediante la cual se pretende intervenir en determinadas situaciones previamente identificadas –que por lo general corresponden a situaciones socialmente percibidas como problemáticas– con el propósito de cumplir determinados objetivos –que usualmente corresponden a la intención de mitigar o de corregir esas situaciones problemáticas–; puede contener una obligación negativa, de acuerdo con la cual el Estado debe abstenerse de adoptar medidas que tengan como resultado el desconocimiento de cualquier derecho; o, puede desarrollar una obligación positiva, que exige del Estado la adopción de medidas tendientes a lograr la plena realización de los derechos, así como orientadas a evitar que los particulares vulneren los derechos reconocidos. Como puede advertirse, unas y otras imponen límites a la actuación del Estado, indicándole lo que le está vedado y lo que le es imperioso hacer; **por tanto, los derechos humanos establecen límites, márgenes y obligaciones para las políticas públicas.** Adicionalmente, las obligaciones derivadas de los derechos implican que las políticas públicas se erijan en el medio idóneo para su realización, ayudando a traducir entidades con algún grado de abstracción (las normas sobre derechos humanos) en prestaciones concretas. En la especie, el Decreto Ejecutivo No. 645, que contiene una política fiscal que reduce los impuestos a los consumos especiales de los productos reseñados en esta garantía jurisdiccional, desconoce palmariamente las obligaciones

que se desprenden de la tutela y protección de los derechos humanos, constituyendo una violación flagrante de convenios internacionales suscritos por el país y la propia normativa interna que proscribe una medida que incentive el uso y consumo de productos considerados nocivos para la población ecuatoriana, sin discrimen alguno; constituyendo una actuación que afecta mandatos vinculantes que someten la actuación del poder público. Este desconocimiento tiene que ser declarado por el Juez revestido de facultades jurisdiccionales constitucionales, pues es claro que nuestra Constitución, establece mecanismos judiciales de control constitucional, donde los jueces tienen la obligación de verificar que los poderes públicos hayan sometido sus actos a la Constitución; siendo sus garantes, tenemos competencia para exigir el cumplimiento de los derechos humanos reconocidos por la Constitución, y nuestra decisión resulta gravitante, para lograr que las políticas públicas se ajusten a tales derechos consagrados en la Carta Magna. La importante función que los jueces cumplen en el control de las políticas sociales no es solo una conclusión lógica que se deriva del carácter vinculante de la Constitución que reconoce derechos humanos, sino que muestra la posibilidad cierta de que un accionar discrecional y arbitrario sea analizado dentro del nuevo paradigma constitucional, vía garantías jurisdiccionales, verificando la vulneración de derechos, en cuyo caso es nuestra obligación advertirlo. En un sistema de frenos y contrapesos, es indispensable que en un ejercicio jurisdiccional acorde a los mandatos constitucionales, ningún poder esté exento de control, debiendo en caso de verificarse un atentado a los derechos fundamentales, se dicte una resolución que enderece un accionar ajeno a la normativa jurídica que rige el país, disponiendo un ejercicio responsable, que se someta a las reglas que establece la Constitución, bajo la causa común de la satisfacción de los derechos de las personas, debiendo recordarse que todos los derechos estipulados en la Constitución son indivisibles e interdependientes<sup>[10]</sup>.

Con tales precedentes y conforme lo previsto en el artículo 24 de la Ley Orgánica citada, este Tribunal de Alzada de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, resuelve ACEPTAR** el recurso de apelación presentado por los legitimados activos, señores **HUGO GERARDO NOBOA CRUZ, HUGO MIGUEL MALO SERRANO, DANIEL FELIPE DORADO TORRES, OLGA VIRGINIA ROSALÍA GÓMEZ DE LA TORRE, JIMENA DE LOS ÁNGELES GUDIÑO CISNEROS, FEDERICO FERNANDO SACOTO ARÍZAGA, JUANA MARIA MAGDALENA FREIRE BUCHELI Y VERÓNICA ALEJANDRA CHÁVEZ MALDONADO**, al constatar la vulneración de los derechos constitucionales al principio de progresividad y no regresividad de los derechos consagrados en la Constitución y normativa internacional que sobre la materia ha ratificado el Ecuador y que hace parte del ordenamiento jurídico interno; a la salud; a los derechos que tutelan a niñas, niños y adolescentes; a un buen vivir; a una alimentación saludable; y, a la seguridad humana; en consecuencia **revoca** el fallo emitido por el abogado Renán Eduardo Andrade, Juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales Especializada para el Juzgamiento de Delitos relacionados con Corrupción y Crimen Organizado, el 14 de julio de 2023, a las 14h50. En tal sentido, se deja sin efecto el

Decreto Ejecutivo No. 645 de 10 de enero de 2023, por contrariar abiertamente normativa internacional, constitucional y legal que determina la inclusión de políticas públicas que contribuyan al buen vivir de la población ecuatoriana, además que fue emitido sin criterio técnico alguno, contrariando opiniones dadas por el propio **MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA**. Se exhorta a que la **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**, conjuntamente con el **MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA**<sup>[11]</sup>, **SERVICIO DE RENTAS INTERNAS**; y, **SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS**<sup>[12]</sup>, conformen una mesa técnica, con la participación de organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud y el Banco Mundial, entre otras; así como organizaciones sociales ligadas a la materia, a fin de analizar la pertinencia de mantener el incremento por inflación resuelto con antelación por el **SERVICIO DE RENTAS INTERNAS** o la imposición de impuestos saludables al consumo de productos nocivos para la salud humana y uso igualmente de productos que atentan contra el ambiente sano y la seguridad integral –fundas plásticas y armas–. Se dispone que por Secretaría de Sala, una vez ejecutoriada esta sentencia remita una copia certificada de la misma a la Corte Constitucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 86, número 5, ibídem, y, luego, devuélvase expediente a la Unidad Judicial de origen.- **Notifíquese y cúmplase.-**

1. ^ Corte Constitucional, sentencia No. 1285-13-EP/19.
2. ^ Resolución que fue incluso fue respaldada por el **MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA**, mediante 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; y, 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)
3. ^ El Banco Mundial ha señalado que el comercio ilícito de los productos del tabaco se produce tanto en los países de bajos como de altos impuestos.
4. ^ Informe elaborado por los señores Subsecretarios de Promoción, Salud Intercultural e Igualdad; de Vigilancia, Prevención y Control de la Salud; Coordinador General de Sostenibilidad del Sistema y Recursos -Elaborado por la señora Directora Nacional de Estrategias de Prevención y Control para Enfermedades No Transmisibles Salud Mental y Socioeconómico Fenómeno de la Drogas, Subrogante y la Especialista de Nutrición, Seguridad y Soberanía Alimentaria.
5. ^ El Decreto 645 va contracorriente a las recomendaciones de organismos e instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador, como Objetivos de Desarrollo Sostenible, recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, o el Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco, que señalan que gravar con impuestos a productos nocivos como tabaco, alcohol, bebidas azucaradas, y en este caso fundas plásticas y armas de fuego, son algunas de las medidas más efectivas para disminuir el acceso a

los mismos, sobre todo para niños, niñas, adolescentes y poblaciones de menos recursos económicos; logrando con ello un impacto positivo en la salud de la población a mediano y largo plazo.

6. <sup>^</sup> Alessandro Dinucci, Director adjunto del Programa Mundial de Alimentos en Ecuador, según los últimos datos del año 2018, indica que el Ecuador es el segundo país en América Latina con mayor prevalencia de la desnutrición crónica infantil (DCI). Uno de cada tres niños y niñas en el país la sufren. Ecuador es el segundo país de la región con más desnutrición crónica infantil. Esta condición afecta al 23% de los niños menores de 5 años. En los menores de 2 años es todavía más alarmante: llega al 27,2%. Según el Instituto de Salud Pública, la desnutrición crónica infantil afecta a uno de cada cuatro niños. El crecimiento anual de la obesidad infantil es de casi 4%. Mientras que el aumento, de la obesidad de adultos es del 2%; casi el 27% de los adultos padecen obesidad. Esto se asocia con un 38% de muertes prematuras por enfermedades crónicas no transmisibles, derivadas de factores nutricionales adversos.
7. <sup>^</sup> Luis Eduardo Pérez Murcia. "Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas", en César Rodríguez Garavito, Rodrigo Uprimny Yepes, Luis Eduardo Pérez Murcia. "Los derechos sociales en serio: Hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas". Bogotá-Colombia, Dejusticia, 2007. Pág. 93.
8. <sup>^</sup> De conformidad con la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el ciclo de vida del plástico debe gestionarse de manera que se logre la neutralidad neta de carbono de cara a 2050. Esta y otras acciones para minimizar el impacto climático del plástico requerirán una coordinación explícita entre los planes de acción nacionales y las contribuciones determinadas a nivel nacional de la CMNUCC. Del mismo modo, los organismos científicos del Convenio deberían coordinarse con el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) para garantizar una contabilización precisa y oportuna de los impactos del plástico sobre el clima.
9. <sup>^</sup> La oficina en Ecuador de la Organización Panamericana de la Salud (OPS-OMS) recomendó a las autoridades del país promover una ley que permita el incremento a estándares internacionales de los llamados 'impuestos saludables' al tabaco y bebidas azucaradas. La OPS remarcó que, justamente, el concepto de 'impuestos saludables' se refiere a "aquellos que gravan dichos productos por considerar que su consumo constituye un factor de riesgo importante para múltiples enfermedades". De allí que señaló que la reducción tributaria a esos productos está directamente relacionada a la pandemia de enfermedades no transmisibles (ENT), como las "cardiovasculares, el sobrepeso, la diabetes, cáncer y las enfermedades respiratorias". La finalidad de los 'impuestos saludables' es "desalentar su consumo y reducir la accesibilidad para alcanzar un mayor estado de salud de la población, reducir costos médicos, incrementar



*la productividad laboral y generar ingresos fiscales estables".*

10. <sup>^</sup> Art. 11, número 6 CRE.

11. <sup>^</sup> "Art. 7.- *Competencias de control y vigilancia.- Será responsabilidad de la Autoridad Sanitaria Nacional, en coordinación con el ministerio encargado de la seguridad interna, la Policía Nacional y los gobiernos autónomos descentralizados, el control y vigilancia del cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley y su reglamento". Ley Orgánica para la regulación y control del tabaco.*

12. <sup>^</sup> "Art. 6.- *Responsabilidad tributaria y aduanera.- Será responsabilidad del Servicio de Rentas Internas, promover y adoptar medidas para el control tributario de los productos de tabaco; y, del Servicio Nacional de Aduanas, combatir, de conformidad con la Ley, todas las formas de comercio ilícito y contrabando de tales productos". Ley Orgánica para la regulación y control del tabaco.*

f).- BURBANO JATIVA ANACELIDA, JUEZA; DARWIN EUGENIO AGUILAR GORDÓN, JUEZ;  
GUERRERO GUTIERREZ MARIO FERNANDO, JUEZ.

Lo que comunico a usted para los fines de ley.

MG. DRA. YANEZ MERLO LUISA DE LOURDES  
SECRETARIA RELATORA