



**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**Trabajo de fin de Carrera titulado:**

La caducidad de la facultad determinadora en época de pandemia

**Realizado por:**

David Fabricio Pérez Salazar

**Director del Proyecto:**

Juan Carlos Peñafiel Revelo

**Como requisito para la obtención del título de:**

**ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA**

Quito, marzo 2021

## DECLARACIÓN JURAMENTADA

Yo, David Fabricio Pérez Salazar, ecuatoriano, con Cédula de ciudadanía N° 1719003962, declaro bajo juramento que el trabajo aquí desarrollado es de mi autoría, que no ha sido presentado anteriormente para ningún grado o calificación profesional, y se basa en las referencias bibliográficas descritas en este documento.

A través de esta declaración, cedo los derechos de propiedad intelectual a la UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK, según lo establecido en la Ley de Propiedad Intelectual, reglamento y normativa institucional vigente.

DAVID  
FABRICIO  
PEREZ  
SALAZAR



Digitally signed by  
DAVID FABRICIO  
PEREZ SALAZAR  
Date: 2021.04.12  
16:10:31 -05'00'

---

David Fabricio Pérez Salazar

C.C.: 1719003962

## DECLARACIÓN DEL DIRECTOR DE TESIS

Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con el estudiante, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.

JUAN  
CARLOS  
PEÑAFIEL  
REVELO



Firmado digitalmente por JUAN  
CARLOS PEÑAFIEL REVELO  
Fecha: 2021.04.12 17:51:00 -05'00'

-----  
Dr. Juan Carlos Peñafiel Revelo

**LOS PROFESORES INFORMANTES:**

Daniela Estefanía Erazo Galarza

Ivana Valeria Noboa Jaramillo

Después de revisar el trabajo presentado lo han calificado como apto para su defensa oral  
ante el tribunal examinador.



Firmado electrónicamente por:  
**DANIELA  
ESTEFANIA ERAZO  
GALARZA**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ivana Valeria Noboa Jaramillo'.

---

Daniela Estefanía Erazo Galarza

---

Ivana Valeria Noboa Jaramillo

Quito, 22 de marzo de 2021

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.

DAVID  
FABRICIO  
PEREZ  
SALAZAR



Digitally signed by  
DAVID FABRICIO  
PEREZ SALAZAR  
Date: 2021.04.12  
16:11:03 -05'00'

---

David Fabricio Pérez Salazar

C.C. 1719003962

## Resumen

Las obligaciones tributarias, tal y como lo establece el Código Tributario es un vínculo jurídico personal que concurre entre el Estado o diversas entidades acreedoras de tributos y los contribuyentes o responsables de aquellos, para lo cual se debe satisfacer mediante una prestación en dinero, o también puede ser cubierta en especies o servicios apreciables en dinero, una vez que se ha verificado el hecho generador previsto en la ley. Es necesario evaluar si los escenarios que contempla la norma *ut supra* respecto a la caducidad de la obligación tributaria, son todos los que pueden llegar a darse en la práctica.

Será importante en la presente investigación definir qué es la obligación tributaria, como nace, como esta puede llegar a extinguirse y de manera más superlativa como las obligaciones pueden llegar a caducar. En vista de que esta investigación focaliza de manera particular los meses en los que el Ecuador se encontraba en “estado de excepción” por calamidad pública es pertinente analizar que disposiciones se incluyeron en aquella normativa y si de cierta manera esta afectada al desarrollo normal de la gestión Tributaria Central. Nos encaminaremos a estudiar las condiciones jurídicas y administrativas en las que la institución tributaria de caducidad se comportó en época de pandemia.

Recabar los Decretos Ejecutivos, resoluciones, así como las decisiones constitucionales y judiciales, que imprimieron mayor relevancia en torno al estado de emergencia sanitaria en el Ecuador, permitirá comprobar si la aplicación del Art. 94 del Código Tributario era válido o a su vez existían prohibiciones que disponían que esta figura no se encontraba operativa.

Para entender el comportamiento y desarrollo que ha tenido la caducidad de las obligaciones tributarias será vital precisar cuáles eran las condiciones de estas y otras instituciones tributarias antes de la llegada del COVID 19 a nuestro territorio. Vamos a indagar si la caducidad estaba clara para el sujeto activo y los sujetos de la relación tributaria o si de ella devenían problemas de confusión, error en su aplicación o sus efectos.

Las instituciones jurídicas que deberemos exponer son varias sin que eso signifique que serán una decena de ellas. En realidad discutiremos de una en particular como ya lo dijimos anteriormente, pero habrá que sintetizar otras instituciones, que guarda estrecha relación con

la caducidad para tener una visión completa de cómo se desarrollan las obligaciones tributarias en nuestra legislación.

Comprender como opera la caducidad y las condiciones que tienen que darse para que esta sea declarada son el talante del trabajo hoy presentado y que servirá para que tanto, la Administración Central como para los contribuyentes cumplan con sus deberes y exijan sus derechos. De tal manera que, la casuística de la aplicación de estas instituciones, como de la expedida en razón de las circunstancias sanitarias adversas sumado a la normativa vigente se aplique un mayor control y vigilancia sobre las obligaciones de la Administración y sobre los derechos que son exigibles de parte de los contribuyentes.

**Palabras clave:** Obligación tributaria, caducidad, impuesto, plazos, términos, contribuyente.

## **Abstract**

Tax obligations, as established by the Tax Code, are a personal legal bond between the State or various tax creditor entities and the taxpayers or those responsible for such, which must be satisfied by means of a payment in cash, or may also be covered in kind or services in cash, once the generating event provided for by law has been verified. It's necessary to evaluate whether the scenarios contemplated in the above rule regarding the expiration of the tax liability are all those that may occur in practice.

It'll be important in this research to define what the tax obligation is, how it is born, how it can be extinguished and, more importantly, how the obligations can expire. Since this research focuses particularly on the months in which Ecuador was in a "state of exception" due to public calamity, it is pertinent to analyze what provisions were included in those regulations and if in a certain way this affected the normal development of the Central Tax Administration. We will study the legal and administrative conditions under which the tax institution of forfeiture behaved in times of pandemic.

Gathering the Executive Decrees, resolutions, as well as constitutional and judicial decisions, which were most relevant to the state of health emergency in Ecuador, will allow us to verify whether the application of Art. 94 of the Tax Code was valid or whether there were prohibitions that provided that this figure was not operative.

In order to understand the behavior and development of the expiration of tax obligations, it will be vital to determine what the conditions of these and other tax institutions were before the arrival of COVID 19 to our territory. We will investigate whether the lapse of time was clear for the active subject and the subjects of the tax relationship or whether it gave rise to problems of confusion, error in its application or its effects.

The legal institutions that we will have to expose are several, but this does not mean that there will be a dozen of them. In fact, we will discuss one in particular as we said before, but it will be necessary to synthesize other institutions, which are closely related to the forfeiture in order to have a complete vision of how tax obligations are developed in our legislation.

Understanding how expiration operates and the conditions that must be met in order for it to be declared, is the purpose of the work presented today, which will help both the Central Administration and the taxpayers to comply with their duties and demand their rights. In such a way that, the casuistry of the application of these institutions, as well as the one issued due to the adverse sanitary circumstances added to the current regulations, a greater control and vigilance on the obligations of the Administration and on the rights that are enforceable on the part of the taxpayers will be applied.

**Key words:** Tax obligation, expiration, tax, deadlines, terms, taxpayer.

## **Dedicatoria**

A Dios, a mi Padre Celestial por darme la fuerza, valentía, convicción y entendimiento de no dejarme vencer. Por la salud y la provisión que nunca faltaron y sobreabundaron.

A mis padres, Alexandra, Patricio y Juan Carlos que me apoyaron, guiaron e inculcaron a ser responsable en todo momento y en todo ámbito. A mis abuelitos Susanita y Bolívar que han estado a mi lado desde el día que nací, asistiéndome y ayudándome en cada momento que lo necesitaba. A María Fernanda, quién con su amor, paciencia y apoyo coadyuvó a que culmine mi carrera.

## **Agradecimientos**

Mi sincera gratitud con el Doctor Juan Carlos Peñafiel Revelo, por su guía y enseñanzas que contribuyeron a la elaboración de la presente investigación; así como también, a todo el personal docente y administrativo de la Universidad que estuvieron prestos para ayudarme cuando así lo requerí.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

DECLARACIÓN JURAMENTADA .....	2
DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE .....	5
Resumen .....	6
Abstract .....	8
Dedicatoria .....	10
Agradecimientos.....	11
Introducción .....	13
CAPÍTULO I.....	15
Marco Teórico .....	15
1.1 Obligación Tributaria: Nacimiento y Extinción .....	15
1.2 Caducidad .....	21
i. Naturaleza Jurídica .....	21
ii. Plazo de caducidad .....	23
iii. Interrupción de la caducidad.....	26
1.3 La seguridad jurídica como principio de la tributación.....	28
1.4 Fuerza Mayor.....	32
CAPÍTULO II .....	38
Desarrollo de la Investigación.....	38
2.1 El COVID en el Ecuador .....	38
2.2 Decretos y Resoluciones.....	40
2.3 Sentencias/Dictámenes de la Corte Constitucional .....	45
i. Dictamen No. 1-20-EE/20 .....	45
ii. Dictamen No. 2-20-EE/20 .....	49
iii. Dictamen No. 3-20-EE/20 .....	51
iv. Dictamen No. 5-20-EE/20 .....	60
2.4 Realidad Post Pandemia .....	65
Conclusiones .....	67
Bibliografía.....	70

## Introducción

El tratar la caducidad y analizar todo lo que esta conlleva dentro del Derecho Tributario no es una cuestión que se encuentre agotada y de la cual ya no se pueda hablar nunca más, al contrario, es de tratamiento obligatorio, en razón de que es una institución que forma parte del amplio espectro de la relación jurídica tributaria y, a la cual daremos mayor atención de su conducta en el periodo comprendido entre marzo y septiembre de 2020.

Debemos partir señalando que todos los actos de la Administración Pública están reglados en virtud del principio de actividad reglada al que están sometidos, en el cual también opera el principio de legalidad, por lo que cada una de las actuaciones de los actores de la relación tributaria se encuentran previamente delimitados; en tal sentido, todos estamos sujetos al cumplimiento de las normas legales que definen la aplicación de las obligaciones y deberes existentes. En este orden, los actos de la administración tributaria en el ámbito del Derecho Público se restringen a la observancia irrestricta de las leyes que precisamente apalancan un sistema legítimo y claro.

Las prerrogativas de la Administración Tributaria, que en última instancia implican la recaudación de un impuesto, se basan en la ley y solo pueden ejercerse en virtud de ella. El principio de legalidad es el que permite ese lado exigible, entonces, impide el uso indiscriminado de atributos fiscales que reflejan su práctica arbitraria como expresión de los insuperables poderes gubernamentales restantes que a la par garantizan como lo dispone la Constitución el que exista seguridad jurídica en cada uno de los procesos o procedimientos.

Dentro del panorama descrito, debemos considerar que lo que analizaremos es la gestión tributaria por parte de las Administraciones Tributarias<sup>1</sup>; ya que este es el punto de partida en el que se evalúa el impacto en el contribuyente, respecto a la normativa tributaria ecuatoriana en relación con el artículo 94 del Código Tributario, particularmente sobre la caducidad del ejercicio de la facultad determinadora y como esta se comportó en época de pandemia.

Así se hace oportuno atender la normativa legal vigente, sumado la opinión de algunos doctrinarios de la materia y también analizaremos la casuística suscitada en estos últimos

---

<sup>1</sup> Administración Tributaria Central, Seccional o de Excepción, así como el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador SENAEC.

años. No se trata solamente de enfocarnos en las definiciones o en los conceptos sino en palpar que los procesos jurídico-administrativos tributarios tengan relación con las disposiciones legales efectivas; se debe considerar que algunos de los procedimientos, sobre todo los que respectan al conteo de plazos y términos en materia judicial y administrativa, sufrieron un cambio por la llegada del virus Sars Cov 2 a nuestro territorio continental, por lo que aclararemos como debía proceder la administración a través de la Administración Central, así también como los contribuyentes.

Antes de marzo de 2020 existía cierta imprecisión, por cierto bastante considerable, cuando se trata la caducidad de la obligación tributaria y la prescripción de la obligación tributaria. Justamente esta última es una de las cinco formas en las que la obligación tributaria se extingue, sin embargo los mecanismos que se deben aplicar para la una y para la otra son totalmente diferentes así como sus efectos.

Un factor que da lugar a la confusión de la que hablábamos en el párrafo anterior es el factor tiempo. Tanto en la caducidad como en la prescripción la normativa tributaria ha contemplado plazos que deben cumplirse para que estas figuras jurídicas operen. Sin embargo, debemos razonar en el hecho de que las dos instituciones anulan deberes de la Administración que no tienen relación entre sí. Existe una relación o mejor dicho una prelación, pero más no el efecto que guardan en común.

# CAPÍTULO I

## Marco Teórico

### 1.1 Obligación Tributaria: Nacimiento y Extinción

De modo general una obligación nace de un acuerdo entre partes, hablando desde un punto de vista más civilista y contractual, pero existe otro tipo de obligaciones que nacen como un imperativo, tal es el caso de la obligación tributaria. Como introducción al tema que nos ocupa debemos entender cómo se origina la obligación tributaria y las situaciones que deben cumplirse para que esta caduque.

Muchos teóricos y pensadores que ya avizoraban con cierto interés las relaciones jurídico - tributarias y el Derecho Tributario en sí, a mediados del siglo XVIII conceptualizan que los tributos se originan como una contraprestación hacia el Estado. En palabras más ligeras, se entendía que se debe pagar tributos para que el Estado provea de seguridad ya sea personal o a los bienes y también para proveer diversos servicios. Justamente, desde sus inicios la tributación tenía relación con el patrimonio de los contribuyentes. En ciertas épocas y periodos no se puede hablar de una absoluta equidad, no se puede aseverar que las contribuciones se encontraban calculadas en base a la capacidad adquisitiva de los sujetos pasivos pero digamos que algunos Estados intentaron que las contribuciones tengan estrecha relación con los bienes y posesiones que se disponía.

A este pensamiento se le denominó a la teoría del impuesto como un precio, adoptada en países como Alemania e Italia que tiene una relación directa con el *ius naturalismo* racionalista. Incluso esta corriente de pensamientos llegó a la teoría de que se concebía a los impuestos como primas de seguro, sean estos seguros de vida o seguros de propiedad. Seguido de esto se concebiría ya la idea de que el Derecho Tributario indudablemente considera el principio de reserva de ley. (Pérez J. 2001)

Ahora bien, lo antes dicho si bien no constituyen ideas irracionales o completamente equívocas, actualmente ya se las consideraría bastante obsoletas ya que el Derecho Tributario ha evolucionado de tal manera que no se podría establecer que un tributo refiere una contraprestación, mucho menos podríamos mencionar que se trata de un seguro. Si sería

viable marcar que los tributos constituyen el instrumento de la política fiscal que permite al Estado tener ingresos.

Estos ingresos si conllevan el fin de solventar las necesidades del Estado y como es obvio de sus habitantes; los recursos que se generan de la recaudación tributaria garantizan la provisión de servicios básicos, así como el pago de servidores policiales, elementos militares que brindan seguridad tanto personal como patrimonial; así también de lo recaudado se financia el pago a todo el aparato burocrático y los proyectos planteados por los gobernantes de turno, que se resume en el gasto público.

En este orden de ideas podemos precisar que los tributos son una exigencia de carácter unilateral exigida o emanada por parte del Estado a través de diferentes organismos. Estos organismos que en adelante denominaremos la Administración se encargan de los tributos dependiendo sus competencias y la jurisdicción en la que se desempeñan; de cierta manera también dependerá de la naturaleza de cada tributo. Es menester manifestar que, al momento de expresar que los tributos son unilaterales no implica o justifica que los mecanismos de aplicación se tornen arbitrarios. La potestad de crear los tributos es netamente del Estado a través del poder Legislativo con la participación ineludible del Presidente de la República que es la única autoridad autorizada constitucionalmente para presentar proyectos de ley de carácter tributario, sin que necesariamente para ello medie la aprobación popular.

Una vez que ya ha sido delimitado el objeto de esa obligación, es decir, los tributos es pertinente centrarnos en lo que involucra esa obligación y como nace. Montesquieu citado por José Luis Pérez de Ayala, precisaba que el nacimiento de las obligaciones tributarias puede estar dado por dos condiciones. Una de ellas menciona que el origen de las obligaciones se encuentra en la ley; el otro criterio se erigía en algo más práctico y consuetudinario, en el sentido de que la obligación nace cuando se produce el hecho imponible porque ese es el momento en que se conoce al sujeto obligado a su pago y al mismo tiempo la cuantía del tributo. (Pérez J. 2001)

En nuestra legislación el artículo 18 del Código Tributario habla sobre el nacimiento de la obligación tributaria expresando que la obligación tributaria nace cuando se realiza el presupuesto establecido por la ley para configurar el tributo. Es decir, en el momento en que se produce el hecho generador establecido en la ley. Por ejemplo, en el caso del Impuesto a la

Renta, la obligación tributaria nace cuando el sujeto pasivo, es decir, la persona natural, nacional o extranjera residente, o la sociedad nacional o domiciliada en el país, obtiene ingresos de fuente ecuatoriana o provenientes del exterior, en los casos expresamente contemplados en la ley.

No podemos confundir al nacimiento de estas obligaciones con el efecto de ellas. Uno de los efectos de la obligación es el cumplimiento de la misma que deviene del hecho imponible o hecho generador.

La obligación *“exige como requisito fundamental para su nacimiento que se verifique en la realidad fáctica el hecho o los hechos definidos abstractamente por la ley como supuestos de la obligación.”*(Jarach D. 1957)

El Ecuador al ser un país garantista de derechos, en el cual tanto sus autoridades, funcionarios y ciudadanos tienen el deber de guardar irrestricto respeto a las leyes, se entiende que lo que nos es exigible o resulta en una obligación debe estar establecida y delimitada en la ley. El nacimiento de la obligación o del hecho generador conlleva inherentemente el principio de legalidad por lo que presupone su existencia normativa, de donde se derivan efectos como la exigibilidad y el cumplimiento. Si bien la obligación ya puede estar establecida y haber nacido, su exigibilidad no es inmediata ya que algunas obligaciones conllevan una periodicidad o condiciones particulares como el impuesto a la renta que debe ser declarado una vez culminado un ejercicio fiscal que va del 01 de enero al 31 de diciembre de cada año de acuerdo al Art. 7 de la Ley de Régimen Tributario Interno.

Si hablamos del nacimiento de la obligación tributaria no nos referimos a la creación de esta, ya que estamos confundiendo dos etapas o momentos totalmente diferentes. El símil de esta proposición es la vida de un ser humano; cuando este fue concebido no hablamos del mismo momento en el que este nace. La obligación puede haber sido creada pero el nacimiento de esta depende de varios factores y condiciones, las cuales incluso podrían detener este nacimiento. A lo que queremos llegar con esto es que las obligaciones pueden crearse mediante la ley pero no necesariamente nace esa obligación, por no haberse verificado fácticamente el hecho previsto en la norma.

En este punto es preciso exponer dos corrientes doctrinarias que disputan si son elementos objetivos y subjetivos del hecho generador o a su vez son elementos de la obligación jurídico-tributaria. La primera corriente es defendida por Dino Jarach quien señala que el presupuesto de hecho se compone de diferentes elementos como los hechos objetivos que están contenidos en la definición legal del presupuesto; la determinación subjetiva del sujeto o sujetos obligados al pago del gravamen y el momento de vinculación entre el presupuesto de hecho y el sujeto activo de la obligación; la base imponible; la limitación en el espacio y en el tiempo de esos hechos; y, la cantidad expresada en una suma finita o bien en un porcentaje o alícuota que se debe aplicar a la base imponible para obtener el valor que se debe cancelar por concepto de obligación tributaria. Constituyendo estos elementos objetivos y subjetivos el presupuesto de hecho definido por la ley. (Jarach D. 1957)

La segunda corriente defendida por Jorge Bravo Cucci, afirma que los elementos de la obligación tributaria son: los sujetos, el objeto y el vínculo jurídico. En este enfoque, concebida la relación jurídica tributaria como una relación personal, se considera que sus elementos son los sujetos activos y pasivos, el objeto o la materia imponible, identificándose los hechos objetivos que dan origen a la obligación. (Bravo J. 2010)

Se puede destacar que la obligación tributaria refiere un deber de dar. El sujeto activo o sea la Administración recibe de parte del deudor dinero o en casos excepcionales especies, siempre y cuando lo establezca la ley, que cubran las acciones de cobro. Todo se traduce en que luego de que el hecho económico se contempla en las leyes y demás cuerpos normativos, produciéndose el hecho generador, los tributos se hacen exigibles y por ende, se toma las acciones para requerir la satisfacción de las mismas. Hay que tener claro que, tratándose de impuestos internos, el gobierno central a través del ente recaudador es decir el Servicio de Rentas Internas, en adelante (SRI) puede aplicar los procedimientos que el caso amerite (en la medida que consten debidamente expresados en normativa). Se puede considerar también que la obligación tributaria es el vínculo personal entre el Estado y el sujeto pasivo o contribuyente, que tiene su origen en la ley y nace una vez que se produce el presupuesto de hecho previsto en la norma; en tal sentido veremos de qué manera ese vínculo deja de existir o deja de tener ese nivel de exigencia de parte de la Administración.

Yendo más allá de lo que conlleva una obligación o una obligación tributaria, hablamos que esta última llega a ser una determinación tributaria, que el Código de la materia, en el artículo

10 la describe como el ejercicio de la potestad reglamentaria. El que se determine cierta obligación se traduce es una actividad reglada e impugnable, tanto en vías administrativas como en vías jurisdiccionales.

De igual manera, el Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, en el artículo 258 señala que los procesos de determinación inician con la expedición y notificación de la orden de determinación, tratándose de determinación directa, presuntiva y complementaria; en tanto que la determinación de diferencias e inconsistencia en declaraciones se origina con la comunicación de diferencias. Esta facultad determinadora se entiende como el ejercicio de la gestión pública, mediante el cual con la realización de determinados actos de la Administración se llega a establecer los elementos constitutivos de la obligación tributaria, los cuáles son: el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la cuantía y la tarifa del tributo. Es allí donde podemos ir comprendiendo el nacimiento de la obligación tributaria y que características debe cumplir para que se vuelva exigible.

Una vez conceptualizada la obligación tributaria se hace oportuno referir que comúnmente los contribuyentes o las autoridades confunden la caducidad con alguno de los medios de extinción de las obligaciones tributarias, particularmente, la prescripción. La caducidad deviene de la inacción de parte de la Administración en un determinado periodo de tiempo y por este motivo la facultad determinadora ya no puede operar, más no la obligación. A fin de tener claro el contexto de este trabajo, es preciso comprender como funciona la extinción de las obligaciones tributarias, habida cuenta que ya nos hemos referido a su nacimiento. El artículo 37 del Código Tributario dispone cinco modos de extinguir la obligación tributaria, los cuales son:

1. *“Solución o pago.- Consiste en el desembolso de dinero en moneda en curso legal, con cheques, débitos bancarios previamente autorizados, giros a orden del recaudador, de parte del deudor o responsable con el fin de cubrir y subsanar la deuda u obligación.*

*En el caso de que los sujetos pasivos soliciten mecanismos de pago que faciliten el cumplimiento de la deuda, la Administración puede concederlos mediante resolución siempre y cuando exista una motivación de parte del contribuyente.*

2. *Compensación.- Esta figura que extingue la obligación tributaria refiere a cuando se pagaron tributos en exceso o indebidamente y la administración emite créditos líquidos. Para que la obligación sea subsanada con estos créditos líquidos se puede solicitar de oficio o a petición de parte.*
3. *Confusión.- Suscita cuando el acreedor de la obligación tributaria se convierte en deudor de la misma, producto de la transmisión o transferencia de los bienes o derechos que originan el tributo respectivo.*
4. *Remisión.- La remisión o la condonación de las obligaciones podrán otorgarse conforme lo dispone la ley, de igual manera se establecerá la cuantía de ellas y los requisitos para obtenerlas.*
5. *Prescripción de la acción de cobro.- Representa la extinción o la conclusión de las obligaciones tributarias, acciones de cobro, intereses, multas y otros deberes cuando ha transcurrido el plazo de cinco años sin que la Administración tome acciones en ellos; este plazo se contabiliza a partir de la fecha en que fueron exigibles y prescriben en siete años cuando se trata de declaraciones de impuestos, es por ello que para contabilizar ese plazo se considera la fecha en que se debía presentar dicha declaración de impuestos.” (Código Tributario).*

Justamente el quinto modo de extinguir la obligación tributaria es usualmente confundido con la caducidad, porque existen ciertas similitudes, pero como señalamos anteriormente, el fin que guardan y las consecuencias jurídicas son totalmente diferentes.

Las formas de extinguir la obligación tributaria nos permiten entender la manera en que una obligación tributaria puede dejar de existir, es ese derecho de acción de cobro de aquella obligación que llega a su fin, porque este fenece, pero la obligación sustantiva sigue existiendo, lo que ya no existe es la deuda de la que era responsable el contribuyente. Es por ello que el legislador contempla dentro del Código Tributario el plazo de prescripción de la acción de cobro en el artículo 55, que señala: *“La obligación y la acción de cobro de los créditos tributarios y sus intereses, así como de multas por incumplimiento de los deberes formales, prescribirá en el plazo de cinco años, contados desde la fecha en que fueron*

*exigibles; y, en siete años, desde aquella en que debió presentarse la correspondiente declaración, si ésta resultare incompleta o si no se la hubiere presentado.*

*Cuando se conceda facilidades para el pago, la prescripción operará respecto de cada cuota o dividendo, desde su respectivo vencimiento.*

*En el caso de que la administración tributaria haya procedido a determinar la obligación que deba ser satisfecha, prescribirá la acción de cobro de la misma, en los plazos previstos en el inciso primero de este artículo, contados a partir de la fecha en que el acto de determinación se convierta en firme, o desde la fecha en que cause ejecutoria la resolución administrativa o la sentencia judicial que ponga fin a cualquier reclamo o impugnación planteada en contra del acto determinativo antes mencionado.*

*La prescripción debe ser alegada expresamente por quien pretende beneficiarse de ella, el juez o autoridad administrativa no podrá declararla de oficio.” (Código Tributario).*

Entonces, si por el paso del tiempo la Administración no tomo acciones referentes al cobro, indudablemente estamos frente a un caso de prescripción, pero si hablamos de que la misma Administración omitió determinar la obligación de un determinado contribuyente, este ejercicio ya no puede operar.

## **1.2 Caducidad**

### *i. Naturaleza Jurídica*

La caducidad en si verifica la pérdida o el agotamiento de facultades no ejercidas en un periodo de tiempo previamente establecido en la normativa tributaria, ese lapso de tiempo es perentorio y si se llega a cumplir se pierde la potestad de ejecutar las acciones determinadoras correspondientes. La administración por omisión evita que obligación tributaria se convierta en exigible y susceptible de cobro.

Por su parte, el doctor José Vicente Troya Jaramillo dice que, la caducidad en el Derecho Tributario, consiste en el enervamiento de la facultad determinadora de obligaciones tributarias.

El hecho de que la caducidad tenga lugar y las condiciones propicien el escenario para que esta tenga lugar es de plena y absoluta responsabilidad de la Administración y mas no del administrado. Por ello, esta se ve imposibilitada para ejercitar la facultad de determinación de la obligación tributaria y por ende, de la facultad recaudatoria.

Como lo expresamos en el párrafo anterior la acción para exigir el pago y el ejercicio de este derecho prescribe, por lo cual extingue la deuda, sin embargo al hablar de caducidad no nos referimos a las acciones que la Administración emprende para exigir el desembolso de parte de los contribuyentes, sino del ejercicio que la misma Administración ejecuta en su facultad determinadora. Recordemos que el determinar la obligación es una acción y otra completamente diferente es el ejecutar o desarrollar todos los procedimientos atinentes a la cobranza.

Tanto los deberes de la Administración como de los administrados están limitados por el tiempo y cuando este periodo establecido en la ley se cumple existen consecuencias jurídicas. Al hablar de la facultad determinadora y la omisión de acciones de parte de la Administración se traduce en caducidad de la misma, sin que eso signifique que la obligación sustantiva se extinga, porque tal como lo señala el artículo 18 del Código Tributario, la obligación es un presupuesto establecido y contemplado en la ley, por ello no deja de existir pese a que se declare la caducidad de la obligación.

Discutimos que la caducidad restringe el ejercicio de la facultad determinadora de parte de la Administración y que conlleva efectos jurídicos como la liquidación, dejando de lado la recaudación. Ya que esta acción de cobrar es posterior a la de determinar la obligación; por una orden de prelación, si la una caduca pues la otra tampoco tiene razón de ser.

La caducidad si puede ser declarada de oficio, a diferencia de la prescripción, que sólo puede ser solicitada a petición de parte, es decir, se la tramita por solicitud del sujeto pasivo.

**ii. Plazo de caducidad**

A priori debemos partir de lo dispuesto en el artículo 94 del Código Tributario, ya que en él se contemplan tres escenarios diferentes para declarar la caducidad de la obligación tributaria. El artículo citado señala: “*Caduca la facultad de la administración para determinar la obligación tributaria, sin que se requiera pronunciamiento previo:*

- 1. En tres años, contados desde la fecha de la declaración, en los tributos que la ley exija determinación por el sujeto pasivo, en el caso del artículo 89;*
- 2. En seis años, contados desde la fecha en que venció el plazo para presentar la declaración, respecto de los mismos tributos, cuando no se hubieren declarado en todo o en parte; y,*
- 3. En un año, cuando se trate de verificar un acto de determinación practicado por el sujeto activo o en forma mixta, contado desde la fecha de la notificación de tales actos.” (Código Tributario).*

Siendo un poco críticos, el artículo 94 no imprime con toda precisión todas las condiciones que pueden llegarse a dar cuando de parte de la Administración no ha existido acciones respecto a la facultad determinadora de una obligación tributaria. Los escenarios que pueden llegarse a dar en la práctica, en el desarrollo de las relaciones jurídico tributarias son mucho más diversas solo tomando en cuenta a la periodicidad, que es lo sustancial en la norma antes descrita. Tomemos en cuenta que la facultad determinadora a veces se encuentra en manos del sujeto pasivo, ya que este es quien hace la declaración y de allí parte la determinación directa a cargo de la Administración Tributaria.

En el Juicio No. 17510-2017-00528 resuelto en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, el señor Auxilio Efrén Mendoza Párraga impugna la resolución No. 117-012017RREC166201 de 26 de julio de 2017 emitida por la directora Zonal 9 del servicio de rentas internas en razón de que la referida resolución disponía que el actor de esta causa realice una declaración

sustitutiva de respecto al ejercicio fiscal del año 2010, declara en el 2011. El accionante efectivamente declaró y pagó el impuesto a la renta por el ejercicio económico 2010 en el año 2011, dentro del plazo establecido y sin haber realizado un pago extemporáneo; incluso de la primera declaración el señor Mendoza presentó una declaración sustitutiva. El Servicio de Rentas Internas el 25 de octubre de 2016, solicita se realice una nueva declaración sustitutiva del impuesto a la renta del año 2010 o que de alguna manera se justifique las diferencias detectadas. Como podemos dilucidar, en el presente caso la Administración Tributaria ejerció su facultad determinadora después de tres años; lapso de tiempo en el cual la administración no ejerció ninguna acción que determine la obligación del ejercicio fiscal 2010 de la declaración realizada por el accionante en el año 2011. Lo que alega la Administración, más precisamente la Dirección Zonal 9 del Servicio de Rentas Internas es que en este caso no corresponde la aplicación del numeral uno sino del numeral dos, siendo para ellos aplicable el plazo de caducidad de seis años.

Lo que los magistrados del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario precisan es que el actor de la presente causa, es decir el contribuyente y al mismo tiempo sujeto pasivo de la obligación tributaria no actuó de mala fe, mucho menos omitió declarar otros ingresos con el fin u ocultarlos para de ello beneficiarse. La situación que refiere la presente Litis es totalmente de otra índole y solo se puede observar que la declaración tal vez contenía ciertos errores de cálculo que lamentablemente la Administración inobservó por más de tres años.

Es por ello que la magistratura aclara que el plazo que debe aplicarse es el de tres años, tal como lo contempla el numeral 1) del artículo 94 del Código Tributario, ya que nunca se demostró de parte del SRI que exista un ocultamiento de rubros o determinados ingreso por parte del actor; en este sentido, aceptan la demanda del señor Auxilio Efrén Mendoza Párraga y dejan sin efecto la Resolución No. 117-012017RRECC166201 de 26 de julio de 2017 y la liquidación de pago No. 17201706500087482 de 2 de febrero de 2017, ambas emitidas por el Director Zonal 9 del SRI por haber caducado el ejercicio de la facultad determinadora de la Administración Tributaria referente al impuesto a la renta del ejercicio fiscal 2010; también se ordenó la devolución de los valores depositados de parte del accionante en concordancia con lo dispuesto el artículo 324 del COGEP.

Incluso es procedente denotar que la propia Administración conoce que existen ciertas imprecisiones al aplicar la normativa existente y los mandatos dispuestos en el Código Tributario, ya que las aristas que se suscitan en la cotidianidad son mucho más diversas que las señaladas en el artículo 90 del C.T. No por el universo de situaciones, sino que no se ha considerado el plazo de caducidad cuando la facultad determinadora es realizada de oficio o de manera mixta.

Este comportamiento precavido de parte del legislador y a causa de este tipo de desfases, imprecisiones, vacíos o lagunas, como se le quiera denominar, el artículo 19 del Código Tributario reza lo siguiente:

*“Exigibilidad.- La obligación tributaria es exigible a partir de la fecha que la ley señale para el efecto.*

*A falta de disposición expresa respecto a esa fecha, regirán las siguientes normas:*

*1a.- Cuando la liquidación deba efectuarla el contribuyente o el responsable, desde el vencimiento del plazo fijado para la presentación de la declaración respectiva; y,*

*2a.- Cuando por mandato legal corresponda a la administración tributaria efectuar la liquidación y determinar la obligación, desde el día siguiente al de su notificación.”*

(Código Tributario).

Si bien es cierto, la norma advierte que esto es aplicable siempre y cuando no exista disposición expresa o temporalidad establecida pero, de cierto modo también los vacíos existentes dan lugar a que la Administración Central o los operadores de justicia al referirnos a procedimientos judiciales, queden al arbitrio de quien aplica la norma; al existir una poca descripción de ciertas condiciones así como también circunstancias diferentes a las ya contempladas, los lapsos de tiempo en que estas caducan quedan a criterio de quien las aplica o interpreta.

### **iii. Interrupción de la caducidad**

Si bien los plazos para declarar la caducidad se encuentran contemplados en la norma en el artículo subsiguiente, el artículo 95 del Código Tributario, también se han considerado los escenarios que pueden llegar a interrumpir la caducidad, por lo que me permito citar textualmente el artículo referido a continuación:

*“Art. 95.- Interrupción de la caducidad.- Los plazos de caducidad se interrumpirán por la notificación legal de la orden de verificación, emanada de autoridad competente.*

*Se entenderá que la orden de determinación no produce efecto legal alguno cuando los actos de fiscalización no se iniciaren dentro de 20 días hábiles, contados desde la fecha de notificación con la orden de determinación o si, iniciados, se suspendieren por más de 15 días consecutivos. Sin embargo, el sujeto activo podrá expedir una nueva orden de determinación, siempre que aún (sic) se encuentre pendiente el respectivo plazo de caducidad, según el artículo precedente.*

*Si al momento de notificarse con la orden de determinación faltare menos de un año para que opere la caducidad, según lo dispuesto en el artículo precedente, la interrupción de la caducidad producida por esta orden de determinación no podrá extenderse por más de un año contado desde la fecha en que se produjo la interrupción; en este caso, si el contribuyente no fuere notificado con el acto de determinación dentro de este año de extinción, se entenderá que ha caducado la facultad determinadora de la administración tributaria.*

*Si la orden de determinación fuere notificada al sujeto pasivo cuando se encuentra pendiente de discurrir un lapso mayor a un año para que opere la caducidad, el acto de determinación deberá ser notificado al contribuyente dentro de los pertinentes plazos previstos por el artículo precedente. Se entenderá que no se ha interrumpido la caducidad de la orden de determinación si, dentro de dichos plazos el contribuyente no es notificado con el acto de determinación, con el que culmina la fiscalización realizada.” (Código Tributario, 2019).*

Pese a que se interrumpe el plazo de la caducidad en razón de la notificación de orden de verificación de parte de la Administración y nunca se llega a notificar sobre la determinación de dicha obligación, los plazos para declarar la caducidad no regresan a cero o inicia nuevamente sino que se contabilizan los tiempos anteriores a la notificación de orden de verificación y posterior a esta. De tal modo que el plazo anterior se suma al que está corriendo debido a que la determinación nunca se ejecutó.

La facultad que tiene la Administración Central para determinar la obligación tributaria, está sujeta obligatoriamente a los plazos señalados en la ley, con la consecuencia de que los actos de fiscalización no producen efecto legal alguno cuando no se iniciaren dentro de 20 días hábiles, contados desde la fecha de notificación con la orden de determinación o si, iniciados, se suspendieren por más de 15 días consecutivos.

Incluso se puede llegar a pensar que la Administración Central actúa con cierta prevención, denominémoslo así, para no denominarlo mala fe y efectúa una notificación al contribuyente con el único fin de interrumpir la caducidad y que de este modo no prosiga; más entonces, la salvedad de aquello es lo que refiere el mismo artículo 95, en el inciso segundo donde se establecen días término en los cuales se debe tomar acciones de fiscalización para que la notificación surta ese efecto de interrumpir.

Los actos de fiscalización de ningún modo advierten que deben ser notificados al sujeto pasivo. Las acciones fiscalizadoras pueden llevarse por interno y el resultado de las mismas es el que será notificado y puesto en conocimiento de los interesados. Si hablamos de informes técnicos, análisis de auditoría no se puede notificar cada uno de estos ejercicios ya que esos actos solo soportan el cumplimiento de la disposición legal aludida.

Si bien la legislación en el numeral 7 del artículo 30.1 del Código Tributario describe que unos de los derechos de los sujetos pasivos constituyen el que sean informados cuando se iniciare las actuaciones de control o fiscalización relativas a sí mismos o a sus bienes, sobre la naturaleza y alcance de estas, así como de sus derechos y deberes

en el curso de tales actuaciones y a que estas se desarrollen en los plazos de Ley, no se contraponen a lo descrito en el párrafo anterior.

Por consiguiente, es oportuno diferenciar un acto administrativo y un acto de simple administración. La diferencia radica en el fin que cada uno guarda y los efectos que cada uno produce; un acto administrativo al producir un efecto directo debe ser notificado al contribuyente para que surta efectos, de lo contrario resultaría ineficaz; mientras que, un acto de simple administración, al ser una declaración interna que produce efectos indirectos, no está obligado a notificarse, sin que ello afecte su eficacia.

Si las condiciones descritas en el Art. 94 del C.T. dejan claramente establecido en que escenarios se puede declarar la caducidad de la obligación tributaria, en el mismo sentido el artículo 95 de la norma citada, describe como esa misma caducidad puede llegar a interrumpirse, delimitando de manera visible cuál debe ser el proceder de la Administración Central para que esa interrupción sea legal, de buena fe y dentro de los tiempos enmarcados. Como lo señalamos desde el inicio, el tiempo es el factor y el elemento que permite que la caducidad se ejecute o no.

### **1.3 La seguridad jurídica como principio de la tributación**

Se hace improbable hablar de seguridad jurídica en una rama del Derecho y no en otras, porque es una condición, por así llamarlo que se encuentra a nivel general. Si hablamos que el Ecuador es un Estado de derechos y justicia nos referimos a que se rige por las disposiciones y preceptos constitucionales, que por ende se traduce en un ambiente legal, donde todos los entes públicos, instituciones, servidores, funcionarios, personal que salvaguarda el orden y toda la sociedad se desenvuelve de acuerdo a las normas existentes y actúan apegadas en Derecho, guardando una estrecha relación con los principios jurídicos adoptados. Entonces, se podría decir que existe un clima de seguridad que sirve y rige para todos, para cualquier materia y, por ende, también para el Derecho Tributario. Por lo tanto, es inverosímil decir que hay seguridad jurídica en otras materias y no en materia tributaria, y viceversa.

La verdadera importancia de todo esto incluso es palpable en una realidad que vivíamos antes del año 1999 y que lamentablemente se repite en países que aún manejan su moneda propia.

Se considera que los latinoamericanos fieles creyentes del capitalismo y que obviamente manejan un flujo de dinero considerable, tratan de que ese dinero este en dólares y no en la moneda local. Esos dólares incluso pueden estar escondidos en casa, enterrados en el jardín o como coloquialmente decimos “bajo el colchón” con el único objetivo de que estén fuera del alcance del gobierno. Son muchos miles de millones de dólares de ciudadanos latinoamericanos que están en otros lugares, menos aportando a la liquidez, a la economía, al circulante; es decir, no están invertidos en la producción, en el desarrollo económico, en el crecimiento nacional, en la creación de empleo; en consecuencia, están estériles para el país.

Si esta práctica se dio en Ecuador y se sigue dando en otros países es porque no hay seguridad jurídica y existe mucha desconfianza en la legislación, lo que se traduce en que las políticas públicas, sean estas económicas, monetarias o en el presente estudio tributarias, solo sirven para los caprichos de por los gobiernos de turno y más no resuelven la problemática que cada Estado presenta. Las personas no tienen la seguridad de que el Estado va a respetar sus ahorros, su dinero, no tienen la confianza de que si crean una empresa y hacen inversiones en ella, ésta va a ser tratada con legalidad, consideración o respeto de parte del Estado.

En nuestra legislación y al ser un Estado de derechos el artículo 82 de la Carta Magna define al derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: *“Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”* (Constitución, 2008).

A parte de clarificar que la seguridad jurídica no solamente es una percepción de la ciudadanía, una sensación poblacional o algo similar sino que se lo establece como un derecho y una garantía que demanda que las leyes, normativas y demás preceptos jurídicos, así como demás procedimientos sean previsibles y brinden certeza, tanto a quien las aplica como a quien obedece. Este derecho guarda una estrechísima relación con el principio de legalidad ya que todo lo impositivo, todo lo que se transformará en una obligación o en un deber tiene que estar establecido en las normas sustantivas.

En este sentido el máximo órgano de interpretación constitucional en la sentencia No. 989-11-EP-/19 señala que: *“(...) del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que*

*le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitarla arbitrariedad.”*

De manera muy general se ha dilucidado como ya lo establecimos previamente, las normas a ser aplicadas deben ser claras y previsibles. Previsibles en el sentido de que no puede aplicarse un precepto jurídico, una obligación, un deber que no esté incluido, que no esté contemplado o que no haya sido establecido en un cuerpo legal antes de la aplicación del mismo. La seguridad jurídica busca que la situación de los individuos no sea modificada arbitrariamente, sino que dependerá de lo que está escrito; en conjunción con otras garantías y derechos reconocidos tanto en nuestra Constitución como en tratados internacionales que garantizan procesos legales, oportunos y coherentes. Todo esto guarda el objetivo de que cuando se justicien los derechos de cualquier individuo se lo realice con la confianza de que el sistema de justicia resolverá la controversia basada en normas previas.

La misma Corte Constitucional en la sentencia No. 1997-17-EP precisa que: “(...) *el derecho a la seguridad jurídica implica la existencia de normas que respalden, tanto la competencia del juzgador para conocer una materia, como la pretensión de la acción; esto es, la existencia de normas previas que deben ser observadas por los operadores jurídicos mediante una interpretación acorde al caso concreto; lo cual permitirá concluir con una respuesta que satisfaga la pretensión del accionante, a través de la aplicación de una normativa constitucional y legal vigente al caso concreto, lo cual traerá consigo una correcta administración de justicia.*”.

En el ámbito tributario de cierto modo se considera a la oportunidad como un elemento que afianza la seguridad jurídica, ya que presupone una atribución especial que tiene la Administración Central para actuar discrecionalmente en pro de salvaguardar los bienes jurídicos; empero de ello también presupone que el actuar de la misma puede ser un tanto diferenciadora respecto a las circunstancias a la que se enfrenta, sin embargo y de este modo se desvirtuaría la legalidad en su proceder. En ese sentido pese a que la oportunidad tiene su espacio, esta no puede sobreponerse a lo dispuesto en las leyes.

Conceptualizar la importancia de este derecho, al referirnos a la caducidad y más específicamente a lo contemplado en el artículo 94 del Código Tributario, es realmente importante. La seguridad jurídica refiere normas claras, previsibles, determinadas pero que sucede cuando un determinado artículo no cubre ese completamente el comportamiento de la relación jurídico tributaria.

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 104-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1133-11-EP, determinó que:

*“De los criterios expuestos, se colige que el derecho a la seguridad jurídica garantiza que no haya arbitrariedad en las actuaciones de las autoridades públicas, en razón que las mismas deben estar sujetas a la Constitución y a las normas que integran el ordenamiento jurídico, el cual determina los límites dentro de los cuales cumplirán sus actividades en el marco de sus potestades y competencias”*

¿Si en el ejercicio de la facultad determinadora la Administración señala que la determinación que se está evaluando fue elaborada por el sujeto activo y por el sujeto pasivo, es decir es una determinación mixta, en la cual no se contemplaron valores al momento de hacer la declaración del impuesto a la renta, la Administración puede subsumir el presente caso en el numeral 2) del artículo 94 del Código Tributario? Pues en realidad nos estaríamos enfrentando a un caso donde se vulnere la seguridad jurídica la cual garantiza que todas las personas conozcan con anticipación cuál será el tratamiento legal que el ordenamiento jurídico vigente dará a cada hecho determinado.

En la sentencia No. 0786-14-EP la Corte Constitucional expresa que la: *“(…) seguridad jurídica representa el elemento esencial y patrimonio común dentro de un estado constitucional de derechos y justicia, la cual garantiza ante todo el respeto a la Norma Suprema, así como una convivencia jurídicamente ordenada, una certeza sobre el derecho escrito y vigente, y además el reconocimiento y la provisión de la situación jurídica. Para aquello, se prevé que, las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinada previamente, debiendo ser claras y públicas, teniendo siempre la certeza de que la normativa existente en el ordenamiento jurídico, será aplicada cumpliendo "ciertos lineamientos que generan confianza acerca del respeto de los principios, derechos y*

*disposiciones consagrados en el texto constitucional, siendo esto último materia de análisis por parte de la Corte Constitucional dentro del marco de sus competencias.”*

El artículo 94 de la norma ibídem no es claro, en realidad contempla varios vacíos y justamente estaríamos describiendo una de las características cuando se ve vulnerada la seguridad jurídica; que la norma sea clara. De qué manera podríamos aplicar el artículo señalado sin que exista esa duda de atentar contra el derecho a la seguridad jurídica por el solo hecho de que el artículo citado al momento de ser aplicado a favor de la administración, sin velar por el administrado, situación en la que incluso se puede consumir una lesión.

En virtud de todo lo que acarrea el derecho a la seguridad jurídica discutido en todo este numeral, resulta necesario precisar que todas las decisiones de órganos jurisdiccionales, más aún si se trata del máximo órgano de control de legalidad, aseguren la predictibilidad de sus criterios en aras de garantizar de manera interdependiente el derecho a la igualdad de las personas y la oportunidad que se les brinda a que se defiendan y conozcan en plenitud lo que está aconteciendo; más aún si esto resulta en discordias judiciales que el administrado no busca ni ha buscado.

#### **1.4 Fuerza Mayor**

Existen varios doctrinarios que señalan que fuerza mayor y caso fortuito refiere a dos acontecimientos totalmente diferentes; otros en cambio, tratan a ambos términos como un símil. Nuestro Código Civil lo refieren como una expresión sinónima, tal es así que el artículo 30 de la norma antes citada dispone que: *“Se llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”* (Código Civil); la negrita me pertenece.

En la obra Teoría General de las Obligaciones de Ángel Acedo Penco, cita a la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo de España de 30 de julio de 2008 donde los magistrados precisan que se entiende por caso fortuito: *“todo suceso imposible de prever o que previsto sea inevitable (...) la previsibilidad o imprevisibilidad de un suceso es una cuestión de hecho y siendo claro que el suceso no era imprevisible e inevitable en el caso estudiado, debe destacarse, por ser previsible, la aplicación de la figura de caso fortuito”*.

El cuerpo colegiado de similar jerarquía en España, en sentencia de 13 de junio de 1999 y reiterada el 30 de septiembre de 1993 expresa que la fuerza mayor es: *“aquel acontecimiento que aun cuando se hubiere previsto habría sido inevitable dado su carácter absoluto productor de un incumplimiento “legal” de las obligaciones, deviene como consecuencia de factores exteriores a la empresa (rayos, huracanes, inundaciones), sin embargo ello no ocurre cuando aquel acontecimiento pueda incardinarse dentro del denominado riesgo empresarial que suele ser perfectamente previsible”*. (Acedo A. 2011)

Para entender mejor estas circunstancias debemos guiarnos en la doctrina ya existente y así evitar ahondar en un tema que ya ha sido discutido por varios años en diferentes escenarios. Varios juristas mencionan que existen tres efectos fundamentales que produce el caso los cuales señalo a continuación:

a) Libera al deudor de responsabilidad por el incumplimiento

Uno de los efectos primordiales y que caracterizan al caso fortuito es precisamente que libera al deudor de todo tipo de responsabilidades, pues como ya dijimos anteriormente se trata de un elemento que no es imputable al deudor y por ende lo libera de responsabilidades, al respecto Jorge Morales manifiesta: *“El efecto jurídico fundamental del caso fortuito es que por tratarse de un accidente imprevisible e inevitable el deudor deja de ser responsable del incumplimiento total o parcial de la obligación ya que faltará el elemento moral base de la imputabilidad que es la culpa”*. (Morales J. 1995)

Nuestro Código Civil en el artículo 1563 inciso segundo que habla sobre la Responsabilidad civil del deudor reza: *“El deudor no responde del caso fortuito, a menos que (...)”* (Código Civil, 2005).

b) Libera al deudor de responder por daños y perjuicios moratorios causados por el caso fortuito.

Si la mora del deudor se produjo a consecuencia del caso fortuito, es lógico que el deudor no responda por los daños y perjuicios que ocasionó el retardo en el

cumplimiento, así lo manifiesta nuestro Código Civil en el artículo 1574, inciso segundo que habla sobre las Clases de perjuicios y Responsabilidad del deudor, dispone: *“La mora causada por fuerza mayor o caso fortuito no da lugar a indemnización de perjuicios”*. (Código Civil, 2005).

c) Extingue la obligación.

El tercer efecto vendría a ser una consecuencia de los dos efectos anteriores, pues si el deudor se libera de todo tipo de responsabilidades y aun mas no se le puede obligar al pago de daños y perjuicios, por lo tanto el caso fortuito provoca la extinción de la obligación porque hay claramente una imposibilidad de poder cumplir con el contrato tal como René Abeliuk sostiene: *“Lo que debemos tener presente es que el caso fortuito provoca, en consecuencia, la extinción de la obligación por imposibilidad en el cumplimiento y libera al deudor sin ulterior responsabilidad para él.* (Abeliuk, R 1971)

Lo que realmente podemos determinar es que tanto el caso fortuito como la fuerza mayor son sucesos que no estaban planificados, mucho menos contemplados que se originen pero que impiden que las obligaciones de los sujetos responsables o contribuyentes sean subsanadas o cubiertas. Se debe considerar de igual manera que ambos acontecimientos deben estar considerados o declarados como tal; no es procedente que una persona, natural o jurídica a su criterio manifieste que tal hecho se enfrasca en la figura de fuerza mayor o caso fortuito para así justificar el incumplimiento.

Relacionando a la fuerza mayor con el objeto de esta investigación debemos referirnos a lo que señala específicamente el artículo enumerado que se halla después del artículo 86 y reza:

*“Los plazos y términos de todos los procesos administrativos tributarios, así como los plazos de prescripción de la acción de cobro, que se encuentren **decurriendo al momento de producirse un hecho de fuerza mayor o caso fortuito**, que impida su despacho, se suspenderán hasta que se superen las causas que lo provocaron, momento desde el cual se continuará su cómputo. Para el efecto, la autoridad tributaria publicará los plazos de suspensión a través de los medios previstos en este Código.”* (Código Tributario); (la negrita me pertenece).

Para que exista una suspensión del plazo de caducidad de la facultad determinadora de la Admiración Central, es preciso que exista un hecho concreto que pueda ser catalogado, como fuerza mayor, o caso fortuito. En este caso si la facultad determinadora nunca fue ejecutada por el Servicio de Rentas Internas y esta aduce en su favor que la omisión fue a causa de fuerza mayor o por caso fortuito, es imperativo que se debe comprobar la existencia de un suceso imprevisto o de una acontecimiento que no se haya podido resistir.

El estado de excepción producto de la calamidad pública dispuesto por el Presidente de la República mediante Decreto No. 1017 y extendido por los Decretos No. 1052, 1074 y 1126 no evidencian que se haya producido una causal de fuerza mayor o caso fortuito.

Si bien el Servicio de Rentas Internas emitió Resoluciones No. NAC-DGERCGC20-00000022; NAC-DGERCGC20-00000024; NAC-DGERCGC20-00000026; NAC-DGERCGC20-00000028; NAC-DGERCGC20-00000031; NAC-DGERCGC20-00000034; NAC-DGERCGC20-00000035; NAC-DGERCGC20-00000038; NAC-DGERCGC20-00000042; NAC-DGERCGC20-00000048 mediante las cuales se suspendía el conteo plazos en los procesos administrativos tributarios, así como también en los plazos de prescripción de la acción de cobro hasta el 01 de julio de 2020, la facultad determinadora no fue suspendía.

Al contrario, la facultad de determinar las obligaciones a los sujetos pasivos continuo operando sin ningún problema y pese a todos los inconvenientes producidos en época de pandemia. Debemos considerar que esta facultad es la determinación de la obligación tributaria, es el acto o conjunto de actos reglados realizados por la administración activa, tendientes a establecer, en cada caso particular, la existencia del hecho generador, el sujeto obligado, la base imponible y la cuantía del tributo. La Administración Central se encontraba en funciones, tal como lo dispuso el Acuerdo Ministerial No. MDT-2020-076, las labores de los servidores públicos no se interrumpirían, únicamente el lugar de trabajo cambio por asegurar su salud.

El ejercicio de la facultad determinadora comprende la verificación; complementación o enmienda de las declaraciones de los contribuyentes o responsables; la composición del tributo correspondiente, cuando se advierta la existencia de hechos imponderables, y la adopción de las medidas legales que se estime convenientes para esa determinación; y es aquí donde

comprobamos que la facultad determinadora nunca cesó, peor aún debía verse afectada por la suspensión de plazos y términos ordenada por el Servicio de Rentas Internas.

Cuando hablamos del impuesto a la renta quienes ejercitan la facultad determinadora son los propios contribuyentes que a través de sus declaraciones y según sus ingresos determinan la cuantía de sus obligaciones. La Administración Central posterior a este ejercicio tiene el deber de validar si dichas declaraciones están elaboradas correctamente, sin que se haya manipulado las cifras, y que se cumplan demás disposiciones para de esta manera determinar la obligación de cada contribuyente; acción que no se vería afectada pese a que se haya suscitado el estado de excepción y que el mismo se haya prolongado durante tantos meses.

Adicionalmente, si bien el los Decretos Ejecutivos que declaran el estado de excepción dan cuenta de la delicada situación por la que atravesaba el país en la mayoría de meses del 2020 como resultado de la pandemia COVID-19; no es menos cierto que en ninguno de sus apartados llega a establecer si las implicaciones derivadas de dicho suceso resultaban irresistibles para la Administración Tributaria en el desarrollo de sus actividades, como exige el Art. 30 del Código Civil.

En consecuencia, si el marco regulador del estado de excepción declarado por el Presidente de la República no contemplaba la hipótesis de la existencia de impedimentos insuperables en el ejercicio de potestades tributarias, cualquier medida de Autoridad Pública que, a pretexto de aplicar el Decreto 1017 y sus posteriores actualizaciones, pretenda restringir derechos como el de los contribuyentes al debido proceso, deviene arbitrario, inconstitucional e ilegal pues no se enmarca en los supuestos de fuerza mayor o caso fortuito previstos en el artículo 30 del Código Civil y en el artículo innumerado agregado a continuación del artículo 86 del Código Tributario.

La Ley de Seguridad Pública, en su artículo 28 nos aclara lo que abarca la declaratoria de un estado de excepción en los siguientes términos:

***“Art. 28.- De la definición.- Los estados de excepción son la respuesta a graves amenazas de origen natural o antrópico que afectan a la seguridad pública y del Estado. El estado de excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades a***

*pretexto de su declaración.*”; (Ley de Seguridad Pública y del Estado); (la negrita me pertenece).

Si algo todavía no quedaba plenamente comprendido respecto a cómo debe desenvolverse la Administración Central en estas condiciones, pues esta tiene la simple obligación de conducir sus actividades con apego a la normativa aplicable a los estados de excepción.

En el mismo sentido el inciso tercero, del artículo 29 de la norma antes citada señala:

*“(...) El Decreto expresará la causa, motivación, ámbito territorial, duración y medidas. Deberá contener en forma clara y precisa las funciones y actividades que realizarán las instituciones públicas y privadas involucradas. (...)”;* (Ley de Seguridad Pública y del Estado).

En tal sentido, la declaratoria del estado de excepción contempla una serie de disposiciones pero ninguna que restrinja el derecho de los contribuyentes a que se respeten los plazos de caducidad de la facultad determinadora de tributos por parte del Servicio de Rentas Internas, como parte del debido proceso aplicable.

Durante un estado de excepción, una eventual limitación al derecho mencionado en el párrafo anterior solo podía estar contenida en el mismo Decreto, sin que la Administración Central ni ninguna otra entidad jerárquicamente inferior al Presidente de la República pueda emitir actos o resoluciones que persigan tal fin.

Ninguna medida dictada en el marco del estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo podía alterar el normal funcionamiento del Servicio de Rentas Internas ya que como se señaló anteriormente, los funcionarios públicos, sin exceptuar a los de la Administración Tributaria continuaron con sus funciones mediante la modalidad de teletrabajo, así como del resto de instituciones aparataje estatal.

## **CAPÍTULO II**

### **Desarrollo de la Investigación**

#### **2.1 El COVID en el Ecuador**

Lamentablemente la situación económica del país es realmente preocupante, por varios factores que incluso arrastramos desde varios años atrás. La crisis que vivimos actualmente y de la que somos víctimas no se originó por la pandemia, sino por la plaga que nos azota en todo el continente desde el nacimiento de las repúblicas y es la corrupción; el irresponsable manejo que se les da a los fondos públicos, sumado a un detrimento ético en todos los niveles de poder, ha cimentado en que los rubros de impuestos, venta de petróleo y demás exportaciones sean desviados de las arcas fiscales, es allí donde se hace imperioso nuestro análisis sobre la eficacia de las políticas fiscales existentes y realizar una evaluación de las Leyes que nos rigen, en el sentido de indagar su aplicabilidad práctica, de sobre manera, en los casos de materia tributaria.

La aplicación y obediencia del Decreto Ejecutivo N°. 1017 de 16 de marzo de 2020, en cada uno de los estamentos públicos y judiciales permitirá desentrañar gran parte del problema planteado, en razón de comprobar y determinar si existió un principio de generalidad respecto a la suspensión de plazos y días termino en causas judiciales o en procesos jurídicos en trámite.

Las disposiciones y acciones ejecutadas por la Administración Tributaria central, el Servicio de Rentas Internas, las decisiones declaradas por el Tribunal Contencioso Tributario y también, algunas sentencias dictadas por la Corte Constitucional que, versan sobre asuntos administrativos dan evidencia de como práctica y procedimentalmente se fueron desarrollando las actividades en el aparataje Estatal.

Para varias personas puede resultar beneficioso el evadir responsabilidades o eludir obligaciones, pero en realidad a corto, mediano o largo plazo generamos un perjuicio incalculable. Existe la posibilidad de que proyectos y obras de mediana y gran escala se vean comprometidos por la falta de recursos, por la poca liquidez del gobierno; puede parecer utópico el pensar que si una sola persona no paga sus impuestos puede afectar a la construcción de una carretera o a una hidroeléctrica, pero si ese pensamiento se propaga, se

hace típico obviamente las repercusiones serán realmente significativas. El que cumplamos con nuestras obligaciones tributarias se traduce en que el Estado puede afrontar de manera más óptima las obras que deben ser ejecutadas, como la provisión de servicios básicos.

Todo esto se traduce en que los tres países tuvieron que adoptar medidas para que su sistema jurídico no se vea perjudicado; en el sentido, de qué si es que no se ordenaba una suspensión de plazos y términos legales se podía dejar en indefensión a muchas personas y el Estado no estaría cumpliendo su rol de garantista del debido proceso o de la seguridad jurídica.

Las medidas que se adoptaron sólo buscaban a remediar de alguna forma que las causas interpuestas en vías judiciales y administrativas gocen de un análisis y de una resolución. Si es que a todas ellas se las declaraba vencidas o caducadas muchos derechos se iban a ver afectados y tarde o temprano de tantos reclamos existentes este sistema burocrático podía colapsar.

El caso de evaluar si es que la llegada del coronavirus se traduce en un hecho de caso fortuito o fuerza mayor es algo que ha sido más que debatido, más que hablado, más que discutido y es por eso que no vamos a ahondar esta discusión. Ya ha sido precisado que efectivamente refiere o se enmarca en la fuerza mayor y lo pertinente es centrarnos en el escenario de que si efectivamente se trata de un hecho que nadie lo esperaba, de una situación que no era planificada y por ende, no existían planes de contingencia para resolver todos los problemas derivados del Estado de Emergencia como la crisis sanitaria o los problemas económicos, sociales, de gobernanza, etc., que se dieron y que se siguen dando; es menester recalcar que lo que los gobiernos centrales, conjuntamente con el Poder Legislativo han invertido su esfuerzo en crear políticas públicas que reduzcan o en algo mitiguen los resultados adversos de la pandemia. Hay que reconocer que se ha hecho un esfuerzo mancomunado del sector público y privado que han trabajado arduamente con el fin de tener ciertas reglas, procedimientos y procesos que apuntan a sobrellevar las condiciones actuales.

La decisión que se tomó a la par de la suspensión de actividades en el sector público, esto es la interrupción en la contabilización de plazos y términos, conjuntamente con las resoluciones de algunos organismos públicos como el Servicio de Rentas Internas, no es una medida beneficiosa solo para la Administración o solo Pro Estado. Muchos pueden pensar que se está favoreciendo únicamente a los organismos judiciales o en nuestro tema específico, solo en

respaldo de la Administración Tributaria de impuestos internos en el Ecuador el -SRI. La suspensión de plazos busca que la interrupción de labores no afecte ni al sujeto activo ni a los sujetos pasivos, porque si no existía personal para dar trámite a las causas es humanamente imposible que se suponga que en dichos trámites existe transcurriendo los conteos de plazo y de término.

Para mayor comprensión, la caducidad de la facultad determinadora si podía ser declarada de oficio ya que la gestión tributaria no paró. La disposición de que los servidores continúen sus funciones en teletrabajo contrapone los criterios de que la pandemia si debe ser tomada como un caso de fuerza mayor y por ende se inhabilita toda la contabilización.

Los servicios de salud se encontraban a tope e incluso algunas casas de salud colapsaron por la cantidad de personas que presentaban complicaciones respiraciones por las que era necesario conectarlos a respiradores mecánicos y en ciertos casos incluso ya necesitaban ser tratados en áreas de cuidados intensivos. Ciudades como Guayaquil y Quito tuvieron serios problemas por el alto número de contagios, por el colapso del sistema de salud y por la indisciplina de la población.

## **2.2 Decretos y Resoluciones**

Producto de propagación acelerada del virus y de la confirmación de algunos casos de SarsCov2 en el Ecuador, el Ministerio del Trabajo con el afán de prevenir y evitar la propagación del virus se anticipa a las adversas condiciones que se presentarían días después y el 12 de marzo de 2020, expide mediante Resolución No. MDT-2020-076, las directrices para la aplicación de teletrabajo emergente durante la declaratoria de emergencia sanitaria. El objetivo de esta disposición fue y sigue siendo garantizar la salud de los trabajadores y servidores, tanto públicos como privados, mientras pasa la emergencia sanitaria declarada. En el mismo sentido, la normativa advierte que los servicios de carácter no presencial en jornadas ordinarias o especiales de trabajo modifica únicamente el lugar donde se efectuó el trabajo, sin que esto llegue a afectar o alterar las condiciones esenciales de la relación laboral por lo tanto no se vulnera ningún derecho o constituye una causal para la terminación unilateral de la relación de trabajo.

Luego de confirmarse más casos positivos en el Ecuador, el 16 de marzo de 2020 el Presidente de la República dentro de sus competencias emite el Decreto No. 1017 en el que se declara el estado de excepción en todo el territorio a causa de la transmisión acelerada de la COVID-19. La fuerza pública compuesta por servidores policiales, elementos militares, agentes civiles de tránsito, se movilizaron para garantizar el orden público y la limitación de algunos derechos como el de libre movilidad ya que se dispuso el toque de queda. Adicionalmente y de manera general se suspendió la jornada presencial de trabajo para empleados públicos como privados realicen sus labores desde casa de acuerdo a los lineamientos de la Resolución No. MDT-2020-076.

En razón de que se restringe la libre circulación y de tránsito, así como la orden de toque de queda, traería consecuencias jurídicas por lo que en el artículo 8 del mencionado Decreto Ejecutivo se establece que se debe emitir: “(...) *por parte de todas las Funciones del Estado y otros organismos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, las resoluciones que se consideren necesarias para que proceda a la suspensión de términos y plazos a las que haya lugar, en procesos judiciales y administrativos (...)*”.

Dejando plenamente establecido que mientras duraba esta calamidad ninguna contabilización de plazos o términos iba a seguir su curso normal. Es por ello y en apego a la disposición emitida por el Presidente de la República, el Servicio de Rentas Internas el mismo 16 de marzo expide la resolución No. NAC-DGERCGC20-00000022 en la cual dispone en su artículo único que con el fin de precautar las garantías constitucionales del derecho a la defensa y al debido proceso; así como también considerando el artículo innumerado que se encuentra precedido del artículo 86 del Código Tributario, suspenden los plazos y términos en todos los procesos administrativos tributarios así como en los plazos que prescriben acciones de cobro establecidas entre el 16 al 31 de marzo de 2020.

El máximo representante del Estado el 27 de marzo de 2020, emite el Decreto No. 1021 en el cual se hace una reforma al artículo 92 del Reglamento para la aplicación de la ley de Régimen Tributario Interno, en cual en resumen dispone que las instituciones financieras sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Bancos y las empresas privadas que presten servicios de telefonía móvil deberán efectuar una retención mensual del 1,75% sobre el total de sus ingresos gravados obtenidos dentro de dicho mes. En el artículo 2 del referido Decreto que tengan la condición de microempresarios; tengan su domicilio tributario principal

en Galápagos; desarrollen actividades económicas que correspondan a servicios turísticos, de alojamiento, comidas o del sector agrícola; o, sean exportadores habituales de bienes, o el 50% de sus ingresos corresponda a actividades de exportación de bienes podían pagar el impuesto a la renta de sociedades correspondiente al ejercicio fiscal 2019 y el impuesto al valor agregado (IVA) se permite que estas obligaciones sean canceladas en seis cuotas durante el año 2020, comprendido entre los meses de abril a septiembre de aquel año, todo esto con el fin de no causar un perjuicio a los contribuyentes que no estaban percibiendo ganancia alguna. Se aclaró también que si las obligaciones no eran canceladas en este periodo de tiempo se imputaría las multas e intereses que la ley disponga.

La Administración Tributaria de impuestos internos, mediante Resolución No. NAC-DGERCGC20-00000024 de 31 de marzo de 2020 posterga la cesación del conteo de plazos en los procesos administrativos tributarios, así como también en los plazos de prescripción de la acción de cobro, hasta el 05 de abril.

Luego de haberse transcurrido sesenta días del estado de excepción emitido mediante Decreto 1017, se toma la decisión de extender dicho estado; el Decreto Ejecutivo No. 1052 de 15 de mayo de 2020, amplía la excepción por calamidad pública por treinta días más. Las restricciones de libre tránsito, movilidad, libertad de asociación, reunión y demás siguen suspendidas, así como la orden de que empleados públicos y privados continúen en teletrabajo.

Como la situación seguía siendo crítica y el estado de excepción se mantenía el Servicio de Rentas Internas a través de las Resoluciones No. NAC-DGERCGC20-00000028; NAC-DGERCGC20-00000031; NAC-DGERCGC20-00000034; NAC-DGERCGC20-00000035, NAC-DGERCGC20-00000038, en el mismo afán de resguardar las garantías constitucionales del debido proceso y el derecho a la defensa; y, al amparo de lo dispuesto de que el artículo innumerado a continuación del artículo 86 del Código Tributario que dispone que los plazos y términos de todos los procesos administrativos tributarios, así como los plazos de prescripción de la acción de cobro, que se encuentren corriendo al momento de producirse un hecho de fuerza mayor o caso fortuito, que impida ejecutar las gestiones para su pago o satisfacción, estos se suspenderán hasta que se superen las causas que lo provocaron. Para el efecto, la Autoridad Tributaria Central pausa los plazos y términos de todos los procesos

administrativos tributarios y los plazos de prescripción de la acción de cobro, hasta el 15 de junio de 2020.

Se cumple el plazo de la ampliación de estado de excepción sin que las condiciones mejoren. Por esta razón el 15 de junio de 2020, el Presidente de la República resuelve mediante Decreto No. 1074 extender por tercera ocasión es estado de excepción por calamidad pública por sesenta días más; el presente Decreto Ejecutivo contemplo las mismas disposiciones de carácter restrictivo y determinante con el afán de precautelar la salud de la ciudadanía. Sin embargo ya se considera reactivar algunos sectores laborales, siempre y cuando el ente rector del trabajo realice las inspecciones y controles que el caso amerite.

Luego de tres meses en los que se detuvo la contabilización de plazos y términos en todos los procesos administrativos tributarios la Administración Tributaria Central con Resolución No. NAC-DGERCGC20-00000042 de 16 de junio de 2020, reanuda a partir de la misma fecha, los plazos y términos de todos los procesos administrativos tributarios y los plazos de prescripción de la acción de cobro; estos plazos debían decurrir tal como se encontraban previos a su suspensión, de conformidad con la ley.

En el mismo cuerpo normativo dentro de las Disposiciones Transitorias aclara que de todos los procesos administrativos tributarios y los plazos de prescripción de la acción de cobro, cuya atención y trámite corresponda a las unidades administrativas del Servicio de Rentas Internas ubicadas en aquellos cantones cuya semaforización sea el color rojo. Tales plazos y términos se reanudarán una vez que el respectivo Comité de Operaciones de Emergencia (COE) disponga su cambio a semáforo amarillo o verde, dejando establecido que dependerá de la criticidad de la emergencia sanitaria en cada territorio. Si la atención y trámite correspondía a las unidades administrativas del Servicio de Rentas Internas que funcionan en el Distrito Metropolitano de Quito, se mantendrían suspendidos hasta la fecha en la cual las instituciones públicas retornen a la jornada presencial.

Mediante Resolución No. NAC-DGERCGC20-00000048 de 01 de julio de 2020, la Administración Tributaria de impuestos internos modifica las disposiciones transitorias de la Resolución No. NAC-DGERCGC20-00000042 por el siguiente texto: *“Única.- A partir del 01 de julio de 2020 se reanudan los plazos y términos de todos los procesos administrativos tributarios, así como también los plazos de prescripción de la acción de cobro, en aquellos*

*cantones cuya semaforización implica el retorno de las actividades laborales presenciales en el sector público, de conformidad con las disposiciones del Comité de Operaciones de Emergencia (COE) Nacional.*

*Asimismo, en atención a las disposiciones del Comité de Operaciones de Emergencia (COE) Nacional, los plazos y términos de los procesos administrativos tributarios y los plazos de prescripción de la acción de cobro, cuya atención y trámite corresponda a las unidades administrativas del Servicio de Rentas Internas ubicadas en el Distrito Metropolitano de Quito, se encuentran reanudados a partir del 29 de junio de 2020.*

*Los plazos y términos de los procesos suspendidos se reanudan y decurren tal como se encontraban previo a su suspensión, de conformidad con la ley.”; con lo cual se entendería que en ninguna parte del Ecuador seguía operando algún tipo de suspensión o alguna disposición en ese sentido.*

En una cuarta ocasión y por las condiciones sanitarias del país el Presidente de la República emite el Decreto No. 1126 de 14 de agosto de 2020, en el que se extiende el estado de excepción por calamidad pública por treinta días más. Se dispuso de igual manera restricciones a la libre movilidad, al libre tránsito, y la prohibición al ejercicio libre asociación. Se contempla que los Comités de Operaciones de cada catón evalúen si implantan toque de queda en sus jurisdicciones, así como los horarios que se dispondrían para la libre circulación de sus ciudadanos.

El 13 de diciembre de 2020 y a causa de que ya no opera el estado de excepción en el Ecuador, el Ministerio de Trabajo expide la Resolución No. MDT-2020-265 en la que se dispone que la vigencia del Acuerdo Ministerial No. MDT-2020-076 expedido el 12 de marzo de 2020, se extienda por de sesenta (60) días posterior a que termine es estado de la emergencia sanitaria, a fin de que las máximas autoridades institucionales y empleadores del sector privado, a través de las unidades de administración del talento humano o quien hiciera sus veces, analicen la situación del personal y actividades que ejecutan, para confirmar un retorno programado y seguro a la modalidad de trabajo presencial.

### **2.3 Sentencias/Dictámenes de la Corte Constitucional**

A finales de febrero de 2020 e inicio de marzo del mismo año los primeros contagios de SarsCov2 en territorio ecuatoriano eran un hecho. Los reportes e incrementos de casos de contagio a nivel mundial acentuaban la situación de que el nuevo virus de la COVID-19 era una realidad y una amenaza inminente.

Mediante Decreto Ejecutivo el 16 de marzo de 2020, signado con No. 1017 se declaró estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional por un lapso de sesenta días contados a partir de la fecha de la suscripción de dicho instrumento jurídico. En el mismo se incorporarían restricciones a la libre movilidad, al libre tránsito, a la libre asociación y demás disposiciones que intentaban salvaguardar la salud y bienestar de la población.

#### ***i. Dictamen No. 1-20-EE/20***

La Corte Constitucional como máximo organismo de interpretación y control constitucional, tiene la potestad de verificar la constitucionalidad de las declaraciones de “estado de excepción” tal como lo manda el artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la cual establece que la Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, verificando al menos lo siguiente elementos:

1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia;
2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural;
3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y,
4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.

Por lo antes expuesto el 19 de marzo de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional compuesto por los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Àvila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería

Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantez, en ejercicio de sus atribuciones legales y constitucionales someten a análisis el Decreto No. 1017 de 16 de marzo de 2020.

En el presente dictamen se comprueba que las justificaciones en las que el Presidente de la República fundamentó el mencionado Decreto fue la información suministrada por el Ministerio de Salud Pública, la Dirección de Vigilancia Epidemiológica de esta misma Cartera de Estado, el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Producción, Comercio Exterior y Pesca, entre otros. Estas instituciones públicas y otras más enviaron a presidencia los informes técnicos pertinentes que acreditaban que la situación a la cual nos estábamos.

Por otra parte, el Pleno de la Corte Constitucional verificó que el Decreto Ejecutivo se sustentaba en la información advertida por la Organización Mundial de la Salud (OMS). La cual el 11 de marzo de 2020 declaró al COVID-19 como una pandemia mundial, lo que se tradujo en una situación catastrófica debido a que el virus al que nos referimos es de característica gripal con capacidad para propagarse a escala mundial. La declaración de emergencia sanitaria por la existencia de una calamidad pública, era real. Se tenía claro que afrontábamos una situación de catástrofe por causas naturales o antrópicas, que por el hecho de ser imprevisibles, podían llegar a provocar graves consecuencias a la sociedad o podían poner en riesgo la vida humana de la población o incluso de la naturaleza.

Tomando en consideración lo señalado por la OMS, sumado al informe técnico donde el Ministerio de Salud Pública confirma que el virus SarsCov2 tiene alto índice de mortalidad; el Pleno de la Corte Constitucional concluye que el escenario sanitario descrito y por las características de la misma comporta una real situación de catástrofe para el Ecuador.

La Dirección Nacional de Vigilancia Epidemiológica del Ministerio de Salud Pública mediante oficio No. 577-SGJ-20-01 70 y en apego a las directrices emitidas por la Organización Mundial de la Salud, así como también por la Organización Panamericana de la Salud, se confirma que el virus que provoca esta enfermedad corresponde a un nuevo tipo de *betacoronavirus* para el cual no existe ninguna vacuna.

En razón de que algunas personas presentan cuadros asintomáticos resulta en una mayor propagación del virus haciendo más crítica la situación y creando así el escenario de la segunda condición descrita en el artículo 121 de la LOGJCC, para que sea viable el estable del estado de excepción.

El Pleno de la Corte Constitucional del mismo modo valida si los hechos que constituyen sustento suficiente para declarar el Estado de excepción pueden ser superados sin que éste sea declarado; aquí se también se confirma que el Decreto No. 1017, resuelve restringir algunos derechos como el de libre movilidad, el cierre de fronteras, el toque de queda, etc.; que no podrían haber sido adoptadas en un régimen constitucional ordinario.

El estado de excepción expresa claramente que el mismo será aplicado en todo el territorio nacional y advierte el número exacto de días de su vigencia y duración; con esto se da cumplimiento las otras condiciones señaladas en el numeral 4. del artículo 121 de la LOGJCC.

En esta competencia examinadora de los estados de excepción decretados por el Presidente de la República, también se debe considerar lo dispuesto en el artículo 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la cual hace un control formal en el siguiente sentido:

*“Art. 122.- Control formal de las medidas adoptadas con fundamento en el estado de excepción.- La Corte Constitucional verificará que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria de estado de excepción cumplan al menos los siguientes requisitos formales:*

- 1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y,*
- 2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción.”* (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional).

Se puede comprobar que el Decreto Ejecutivo en cuestión no viola derechos al domicilio, a la correspondencia, a la libertad de información, etc.; por lo cual no atenta contra lo que dispuesto en el artículo antes citado. El Decreto Ejecutivo No. 1017 contempla únicamente limitaciones a algunos derechos expresamente indicados en la disposición constitucional transcrita en líneas anteriores, por lo cual si cumple con el primer requisito formal.

Del mismo modo se confirma que el estado de excepción fue decretado con una temporalidad de 60 días y una extensión espacial en todo el territorio nacional por lo que el segundo requisito formal también se cumple.

En apego a lo dispuesto en el artículo 123 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional dentro del presente dictamen realiza un control material de las medidas adoptadas en el Decreto Ejecutivo como la suspensión de los derechos de la libertad de tránsito; la suspensión de derechos a la libertad de asociación y reunión; la suspensión de la jornada laboral presencial; sobre la movilización de fuerza pública y las requisiciones; sobre las atribuciones conferidas a los Comités de Operaciones de Emergencia (COEs); determinando que cada una de estas medidas es constitucional, que no contraviene a la ley y que todos los derechos que han sido restringidos conllevan una justificación y un fin de precautelar la salud de los ciudadanos, por lo que el dictamen de constitucionalidad al Decreto No. 1017 de 16 de marzo de 2020 es favorable.

Así mismo, el máximo organismo constitucional garantiza el libre tránsito para quienes desempeñan funciones en áreas esenciales, como el personal de salud que combate esta calamidad. De igual forma, hacen un llamado a los miembros de la policía nacional y fuerzas armadas para que ejecuten sus actividades dentro del respeto a los derechos fundamentales y aplicando el uso progresivo de la fuerza.

Dentro del actual dictamen debemos anotar lo dispuesto en el numeral 4. de la parte resolutive, el cual me permito citar a continuación: *“Se recuerda al Estado y en la ciudadanía que aquellos derechos que no fueron expresamente suspendidos en el decreto ejecutivo número 1017 de 16 de marzo de 2020, permanecen vigentes durante el Estado de excepción.”* (Corte Constitucional Dictamen No. 1-20-EE/20, 2020)

*ii. Dictamen No. 2-20-EE/20*

En vista de que la situación sanitaria no mejoró, sino todo lo contrario, esta se volvió más crítica, el Presidente de la República extiende los estados de excepción por tres ocasiones más aparte del primigenio. El siguiente sería el Decreto No. 1052 de 15 de mayo de 2020, mediante el cual se renueva el estado de excepción por calamidad pública por un periodo de treinta días más. Las condiciones de este Decreto eran exactamente las mismas, únicamente que se ampliaba su temporalidad.

El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador compuesto por los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, emite el Dictamen No. 2-20-EE/20 de 22 de mayo de 2020, que analiza la constitucionalidad del Decreto No. 1052 emitido el 15 de mayo de 2020.

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el decreto de renovación del estado de excepción, de conformidad con lo previsto en los artículos 166 y 436 numeral 8) de la Constitución de la República del Ecuador, y los artículos 119 al 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

En apego a lo dispuesto en los artículos 120 y 122 de la LOGJCC, el Decreto identificó como hechos los casos de coronavirus confirmados y el número de fallecidos a causa del COVID-19 en Ecuador, que siguen representando un alto riesgo de contagio para toda la ciudadanía, lo cual estaba generando una afectación a los derechos a la salud y a convivencia pacífica. Se exhorta la calamidad pública como causal. El Presidente de la República justifica la ampliación del estado de excepción con múltiples informes técnicos. En el decreto analizado se señala que el ámbito espacial es el territorio nacional y que regirá durante treinta días. Precisa que se suspende el ejercicio de los derechos a la libertad de tránsito, de asociación y reunión.

El Decreto Ejecutivo es notificado a la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional y a los organismos internacionales. Se lo hace mediante decreto presidencial. Por estas razones la Corte determina que el Decreto No. 1052 se enmarca dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción por lo que cumple con los requisitos formales exigidos por la ley en los artículos 120 y 122 de la LOGJCC.

Dentro del control de material de constitucionalidad del Decreto por el número de personas fallecidas y contagiadas, el riesgo de contagio a nivel nacional, son hechos que se pueden comprobar ya que son en base a los informes y repotes de las autoridades de salud, organismos internacionales y por la opinión pública, por lo que se constató los requisitos de la real ocurrencia de los hechos y la causal de calamidad pública.

Se verifica la necesidad de declarar estado de excepción por los efectos de cumplir con las recomendaciones internacionales en materia de salud y viabilizar las medidas de distanciamiento social que se requerían para el manejo del coronavirus, que no pueden, por el momento, ser atendidas dentro del régimen constitucional ordinario. El mismo estamento considera que se cumplen los requisitos de temporalidad y territorialidad tal como dispone la Constitución. En el mismo sentido precisa que siempre que se respeten las consideraciones realizadas, el Decreto No. 1052 cumple con los requisitos materiales establecidos en la Constitución.

Desde el primer dictamen en el contexto de la pandemia y del estado de excepción emitido mediante Decreto No. 1017, ha declarado que aquellos derechos que no fueron expresamente suspendidos permanecen vigentes durante el estado de excepción y estableció parámetros con relación al ejercicio de los derechos no suspendidos, en particular de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Se hace notar al Gobierno Central sobre los límites temporales establecidos por la Constitución para la expedición de estados de excepción y exhortó a que, durante los treinta días de vigencia del Decreto, de forma coordinada con todas las autoridades nacionales y locales, el gobierno y el Estado tomen las medidas necesarias para que se pueda enfrentar la pandemia de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios,

entre los que deberá observar lo dispuesto en los artículos 131 y 132 de la Constitución.

El Pleno de la Corte Constitucional señaló que el regreso a los lugares de trabajo y la suspensión o reducción de las actividades laborales debían adoptarse teniendo en cuenta la evaluación del riesgo, la capacidad de aplicar medidas preventivas y las recomendaciones de las autoridades nacionales y locales, en el marco de sus competencias para ajustar las medidas sociales y de salud pública en el contexto de la COVID-19.

En este sentido los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, emiten el presente dictamen donde declaran la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1052, de 15 de mayo de 2020, que contiene la renovación del estado de excepción por calamidad pública debido a la pandemia de coronavirus COVID-19.

***iii. Dictamen No. 3-20-EE/20***

El 15 de junio de 2020, se emite el Decreto No. 1074 que declara el estado de excepción por calamidad pública durante sesenta días. Tanto las disposiciones cumplimentadas como restrictivas eran similares a las de los dos decretos anteriores. Lo que se consideró en el presente instrumento jurídico es que algunos sectores productivos y dependiendo las disposiciones de los COEs cantonales podían regresar a sus sitios de trabajo, en un número reducido y cuyas actividades iban a ser vigiladas y controladas por el Ministerio de Trabajo.

Una vez emitido el Decreto antes señalado el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, emite el Dictamen N°. 3-20-EE/20 con la participación de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes, Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría y Daniela Salazar Marín.

De conformidad con los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución, en concordancia con el literal e) del numeral 3 del artículo 75 y los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), la competencia para conocer y resolver sobre la constitucionalidad de los estados de excepción, corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

Ejecutando el control formal del referido Decreto el Pleno de la Corte Constitucional invocó la causal de calamidad pública en la declaratoria del estado de excepción en razón de la permanencia del COVID-19 en territorio ecuatoriano. Producto de ello también detonó en que se origine una emergencia económica.

El Presidente de la República consideraba que se debe continuar ejecutando medidas excepcionales y necesarias para controlar y mitigar el contagio masivo del COVID-19. Por ello propone establecer mecanismos emergentes para enfrentar la recesión económica y la crisis fiscal. De tal forma, el Ejecutivo estima que se debe iniciar un proceso de recuperación económica para el Estado.

La Corte Constitucional constata que el Decreto Ejecutivo 1074 cumple con el ámbito territorial de la declaratoria ya que la disposición se circunscribe a todo el territorio nacional y de igual manera, se establece su tiempo de vigencia el cual es de 60 días. También se suspende y limita el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito y del derecho de asociación y reunión, conforme el artículo 165 de la Constitución, siendo evidente que el cuerpo normativo se suspende los derechos susceptibles de limitación. La declaratoria del estado de excepción se notificó a la Asamblea Nacional y a los organismos internacionales correspondientes, tal como lo dispone la Constitución y a los Tratados Internacionales, por lo que la Corte Constitucional concluye que la declaratoria fue realizada en cumplimiento del artículo 120 de la LOGJCC.

Los magistrados constitucionales procedieron con el control material de la declaratoria del estado de excepción. El Decreto describía plenamente la ocurrencia de los hechos alegados; el más importante era el oficio remitido por Ministerio de Salud Pública No. MSP-MSP-2020-1424-O de 15 de junio de 2020, mediante el cual se informó al Presidente de la República la etapa de transmisión comunitaria del virus en la que se

encuentran las 24 provincias del país; todas las provincias que deben prepararse para atender casos de hospitalización o cuidados intensivos; y, la necesidad de mantener las medidas excepcionales que impidan la propagación de la enfermedad en cuestión, cuya naturaleza obedece a una pandemia de escala global.

El primer mandatario también señaló que la información suministrada por el Ministerio de Salud Pública y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos, dejaba en evidencia que por la presencia de la COVID-19 en el país, sigue existiendo un riesgo inminente para la salud pública. Se citó el reporte elaborado por la Directora de la Organización Panamericana de la Salud, donde se muestra la situación de la pandemia en América del Sur.

La Corte verificó que desde el 11 de marzo de 2020 que la Organización Mundial de la Salud OMS declaró al COVID-19 como una pandemia mundial el número de casos en el Ecuador continuó creciendo de forma acelerada.

El Ministerio del Trabajo mediante oficio No. MDT-MDT-2020-0335 comunicó al Primer Mandatario sobre los contratos terminados durante la pandemia, así como las desvinculaciones por despido intempestivo, se reportaron 180.000 contratos terminados y 15.000 personas desvinculadas. Por lo que el Presidente de la República concluyó que el 20% de las desvinculaciones en el país se produjeron de forma imprevista, dejando a más de 30.000 personas en desempleo.

El Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, puso en conocimiento del Ejecutivo que la economía del país, desde el 16 de marzo al 31 de mayo de 2020, presenta una pérdida en sus ventas de US \$ 14.385'000.000 millones.

El Servicio de Rentas Internas informo con oficio No. SRI-SRI-2020-0135-OF sobre una disminución del 23.2% de ventas en el mes de marzo del 2020; y, una disminución del 32.9% de recaudación del impuesto a la renta, del mes de abril del 2020, en comparación con lo recaudado en los mismos meses del año anterior.

La emergencia económica alega por el Presidente de la República en el Decreto analizado se justifica a partir de la información que proveyó el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, el Servicio de Rentas Internas, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Economía y Finanzas, entre otros. La argumentación referida a la pandemia y en concordancia con el artículo 121 de la LOGJC, el Pleno de la Corte Constitucional verificó que existía un considerable número de contagiados y fallecidos a causa del COVID-19.

Así mismo, se constató que la situación del Ecuador desde el 16 de marzo al 15 de junio de 2020 ha cambiado ya que al inicio de la declaración de estado de excepción el reporte de casos era esporádico, ahora se habla de una transmisión local o transmisión comunitaria. De tal modo, en virtud del aumento exponencial del número de contagiados, la Corte Constitucional observó que, en muchas ciudades del país, la situación de los hospitales que se encuentran atendiendo la emergencia es crítica ya que sus servicios están colapsando.

Se confirmó la real ocurrencia del hecho, puesto que la pandemia continuaba siendo un riesgo para la salud de la ciudadanía y perduran sus efectos en los sistemas sanitarios y de salud del país.

El Pleno de la Corte Constitucional también evidenció, tal y como se señaló en el dictamen antes expuesto, el estado de excepción debe emitirse siempre y cuando exista la presencia de una situación catastrófica derivada de causas naturales o humanas o que a su vez afecte gravemente a las condiciones sociales de una región o de todo el país; y, que la concurrencia de dicha situación sea imprevista o sobreviniente. La emergencia económica incluida en el Decreto 1074, no se configura como un hecho que se adecue a ninguna de las causales establecidas en el artículo 164 de la Constitución, y, en el caso específico, no se configuró dentro de la causal de calamidad pública.

Conexo a la permanencia del COVID-19, la Corte Constitucional observa que el Decreto 1074 se fundamentó en marcos fácticos idénticos a Decretos Ejecutivos No. 1017 y 1052, mismos que fueron analizados por esta Corte mediante dictámenes No. 1-20-EE/20 y 2-20-EE/20, expuestos anteriormente. La diferencia fáctica con los

anteriores decretos de estado de excepción radica en que el país pasó a una fase de transmisión comunitaria. Es decir, existen hechos sobrevinientes que, pese a no haber sido alegados por el Presidente de la República en el Decreto 1074, permitieron a la Corte Constitucional concluir que la situación si se adecua en los parámetros para considerarla como una calamidad pública.

En relación a la emergencia económica, la Corte señala que las instituciones públicas cuentan con procedimientos suficientes que deben ser ejercidos de manera oportuna y eficiente para enfrentar situaciones críticas, que requieren de políticas públicas estructurales y de largo plazo. Por lo que se constata que el régimen constitucional ordinario si prevé un catálogo de prerrogativas, facultades y competencias, que permiten a la Función Ejecutiva ejercer de forma exclusiva, o en coordinación con otras entidades del sector público, la toma de decisiones en materia económica, comercial y fiscal. Concluye señalando que la emergencia económica no constituye una causal que permita declarar un estado de excepción y tampoco cumple el presente requisito, pues puede ser superada a través del régimen constitucional ordinario.

En relación al COVID-19, el Pleno de la Corte Constitucional considera que por las cifras que se registraban y tomando en cuenta la etapa de transmisión comunitaria en la que se encontraba el país, no existían mecanismos ordinarios que podían ser empleados para manejar la crisis. Se reconoce que la pandemia generada por el COVID-19, es un hecho nunca antes visto e inesperado, que ha tenido efectos incalculables. No obstante se observa que, a pesar de la gravedad de la calamidad pública los efectos empeoraron por la falta de atención oportuna por parte de varias entidades públicas. También la Corte deduce que en un inicio, no fue posible dimensionar la magnitud de la pandemia y tampoco era factible calcular que la misma sobrepasaría las capacidades sanitarias, jurídicas, políticas, sociales e institucionales, no solo del Ecuador, sino de gran parte de los países del mundo. No obstante, no es menos cierto que la situación, desde el 16 de marzo de 2020, se ha agudizado de tal forma que los números de contagiados y fallecidos han aumentado sustancialmente, con el riesgo de rebrotes de la enfermedad.

Si bien la pandemia generada por el COVID-19 fue inédita tanto en su naturaleza como en sus afectaciones, también es verdad que, conforme lo señala la OMS, la

misma podía ser controlada. Más aun, a criterio de la Corte Constitucional, en un lapso de 90 días, conforme fue dispuesto mediante los dictámenes investigados con anterioridad.

El Plano de Corte Constitucional también exhortó al Poder Ejecutivo para que, de forma coordinada con el resto de las funciones y entidades descentralizadas del Estado, tomen las medidas necesarias para enfrentar la pandemia de conformidad con los mecanismos jurídicos ordinarios. En tal sentido se observa que, los hechos constitutivos de la declaratoria no podían ser superados a través del régimen constitucional ordinario, por la crisis sin precedentes que la pandemia representó y sigue representando a nivel mundial; pero, también por un accionar estatal poco acucioso, que ha generado que la pandemia se vea agudizada y que no existan, aún, los mecanismos ordinarios necesarios para combatir el COVID-19 y sus efectos.

Conforme se evidenció en el presente dictamen, el Decreto No. 1074 sufrió ciertos vicios, puesto que se justificó, además de la pandemia por el COVID-19, en la crisis económica por la que se encuentra atravesando el país; se hizo referencia a hechos idénticos a los expuestos en los decretos ejecutivos No. 1017 y 1052, sin exponer ninguna situación diferente a la ya analizada en los dictámenes No. 1-20-EE/20 y 2-20-EE/20; y, si bien el COVID-19 ha tenido una magnitud nunca antes vista, la misma se ha visto agravada por el tiempo que han tardado las distintas funciones del Estado en adecuar el ordenamiento jurídico, de acuerdo a las exigencias que esta pandemia demanda.

En concordancia con el artículo 164 de la Constitución, la Corte Constitucional iba a concluir que no se cumple con los límites temporal y espacial, prescritos en la Constitución, puesto que, por un marco fáctico idéntico, se están decretando 60 días adicionales de excepcionalidad en todo el territorio nacional, pese a los 90 días ya reconocidos en los dictámenes emitidos con anterioridad, respecto a los estados de excepción. Sin embargo, la Corte considera que impedir el régimen de excepción decretado por el Presidente de la República en el Decreto 1074 y de levantarse todas las medidas de forma inmediata, el consecuente rápido crecimiento de los contagios generaría efectos nefastos para la salud de las personas; por ello, ignorar esta realidad implicaría un actuar irresponsable en razón de las afectaciones a derechos, mismas que

serían de dimensiones irreparables e incuantificables ya que se pondría en peligro la vida, la integridad y la salud de los habitantes.

El máximo órgano de interpretación constitucional reconoce que, de lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución, se entiende que un estado de emergencia puede ser declarado por máximo 60 días y con una prórroga por 30 días más, de modo que, de una interpretación estrictamente literal, un régimen de excepción no puede durar más de 90 días. Se considera que, en el presente caso, el artículo 164 de la Constitución, debe ser interpretado de manera integral y transversal con el resto del texto constitucional, específicamente a partir del principio de necesidad, reconocido en el segundo inciso del artículo en mención.

La Corte reconoce que validó erróneamente, la constitucionalidad de estados de excepción, cuando los hechos presentados eran exactamente los mismos, sin que hubiere fundamentación alguna para justificar estas decisiones. Esto ocurrió, pues, quien representaba al Ejecutivo en ese entonces, no había demostrado haber efectuado acciones tendentes para retornar a la normalidad, denotando que hubo fraude a la Constitución. El equivocado precedente no es asimilable al presente análisis, no solo por la magnitud de la COVID-19, la cual no es comparable a situación alguna que se haya tratado en el pasado, sino también por el estricto estudio que se está realizando, a través del principio de necesidad, de la comprobación de una situación fáctica inesperada, de la constatación de las causas para que la COVID-19 continúe y de la condicionalidad a la que está sujeto el Decreto No. 1074. Esto demuestra, no sólo el absoluto respeto a la Constitución, sino también un ejercicio verdadero de interpretación y justicia constitucional, al amparo de hechos específicos, no previstos en la norma suprema, por una pandemia mundial.

Bajo las argumentaciones previamente realizadas, dadas las circunstancias constatadas y tomando en cuenta las condiciones a las que se encuentra sujeto el Decreto No. 1074, la Corte Constitucional concluye que procede conceder dictamen otorgando el lapso de excepción demandado.

Tomó en consideración la Corte Constitucional, que ciertos cantones en donde los Comités de Operaciones de Emergencia nacional, provincial y cantonal, permitieron el

paso de semáforo rojo a amarillo y de amarillo a verde. El cambio de semáforo implica una flexibilización de las medidas de aislamiento y distanciamiento social, en razón de que la situación en esas circunscripciones mejoró y se logró controlar, en alguna medida, la crisis sanitaria. Tomando en cuenta las condiciones a las que se encuentra sujeto el Decreto No. 1074, se consideró que el mismo se encontraba dentro de los límites espaciales establecidos en la Constitución.

Bajo estas consideraciones y con el objetivo de verificar que se hayan cumplido las condiciones impuestas a la constitucionalidad del Decreto No. 1074, el Presidente de la República debía informar cada 30 días a la Corte Constitucional, sobre todas las acciones dirigidas a establecer un régimen de transición a la “nueva normalidad”.

Continuando con el Dictamen procede a ejecutar el control formal de las medidas adoptadas y ratifica que las medidas adoptadas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción fueron dispuestas mediante el Decreto No. 1074 de 15 de junio de 2020. En consecuencia, cumplen con este primer requisito formal.

Dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción, el Decreto No 1074, tiene una temporalidad de 60 días y una extensión espacial en todo el territorio ecuatoriano por lo que el Pleno de la Corte Constitucional concluye que las disposiciones ordenadas, se enmarcan dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción. Por lo tanto, las medidas que se dispuso en la declaratoria se encontraban en concordancia con los requisitos formales establecidos en el artículo 122 de la LOGJCC.

Ocupados en el control material la Corte Constitucional esta precisa que las medidas adoptadas en el Decreto No. 1074 son de distinto carácter. Por consiguiente, el control de constitucionalidad que se debía realizar frente a cada disposición, debe ser distinto, de acuerdo a la naturaleza y al nivel de afectación al integral goce y ejercicio de derechos pero que guarda el único objetivo de mitigar y combatir la presencia del COVID-19 en el Ecuador, de modo que se reduzca el número de contagios y fallecidos a causa de la pandemia, velando por los derechos a la vida, integridad y salud de las personas. Por lo que se observa que existió un objetivo

constitucionalmente legítimo, de acuerdo al numeral 1) del artículo 3; artículo 32; numerales 1, 2 y 3 del artículo 66; y, artículo 164 de la Constitución.

Respecto a la suspensión y la limitación a los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad de reunión y asociación; sobre las movilizaciones dispuestas; sobre las requisiciones ordenadas; sobre las atribuciones del COE N; sobre la irrestricta protección a la democracia y sus instituciones; sobre el derecho a la libertad de expresión e información y la obligación del Ejecutivo de presentar datos claros, contrastados y certeros sobre la crisis; sobre la situación de las personas en vulnerabilidad; sobre la responsabilidad de los y las servidoras públicas, los derechos no susceptibles de ser suspendidos o limitados y las prohibiciones expresas durante el estado de excepción; la Corte realiza una serie de aclaraciones y recomendaciones al respecto. En ninguna de estas acciones imprime una negativa, pero en la mayoría de ellas hace un llamado a que los derechos y garantías constitucionales no sean vulnerados. Se hace hincapié a que los servidores públicos deben actuar con probidad y en apego a sus deberes, de este modo garantizando que el servicio público sea desarrollado con fluidez y calidad.

El Dictamen No. 3-20-EE/20 de 29 de junio de 2020, expedido por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes, y tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría y Daniela Salazar Marín en el cual resuelven declarar dictamen favorable del Decreto Ejecutivo No. 1074, en el término de 60 días, el Presidente de la República y el resto de entes con potestad normativa, acaten las exigencias dispuestas en la presente decisión, específicamente en la sección 4.5. Además se dispone que:

*“(...) ii. En relación a la reactivación laboral y productiva a la que se hace referencia en los artículos 4 y 5 del Decreto 1074, es importante recalcar que cualquier actividad laboral o productiva que se realice debe ejecutarse en estricto cumplimiento y vigilancia de protocolos y directrices de bioseguridad. Por ende, se debe velar por que todas las personas que realicen actividades laborales y productivas que puedan*

*ser reactivadas, las ejerzan con las medidas adecuadas para evitar contagios, siguiendo las directrices de las entidades encargadas y sin exponer su salud o de las personas que las rodean.*

*iii. La crisis sanitaria no puede ser invocada de manera ambigua o abusiva para desatender las obligaciones ordinarias que el Estado tiene con respecto a la protección y promoción de derechos. En consecuencia, la suspensión y limitación de derechos ordenada en el Decreto 1074 y las medidas de aislamiento y distanciamiento social, deben ser analizadas a partir del principio pro persona y con base en los elementos que componen una sociedad democrática. (...)*

*(...) ix. Recordar al Ejecutivo, a sus entidades adscritas y al resto de poderes del Estado, que en un escenario de crisis sanitaria y pandemia, no se debe afectar de forma alguna la institucionalidad democrática y el Estado de derecho. Por el contrario, como garantía de evitar abusos y arbitrariedades, es necesario garantizar la transparencia en la gestión pública. (...)*

*(...) b. Declarar que la “emergencia económica” que prescribe el Decreto 1074, no es constitutiva de ninguna de las causales establecidas en el artículo 164 de la Constitución, que permita establecer y/o mantener un régimen de excepcionalidad en el país.” (Corte Constitucional, Dictamen No. 3-20-EE/20, 2020)*

**iv. Dictamen No. 5-20-EE/20**

Mediante Decreto No. 1126 de 14 de agosto de 2020 el Presidente de la República renueva el estado de excepción por calamidad pública por treinta días. Lo señalado en la presente normativa es de características idénticas al Decreto Ejecutivo anterior.

La Corte Constitucional el 24 de agosto de 2020 en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, emite el Dictamen No. 5-20-EE-/20 mediante el cual se determinará la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1126.

La competencia esta dada de conformidad con los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c)

y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC). Desde la perspectiva del control formal, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en sus artículos 120 y 122, determina las condiciones formales que debe reunir la declaratoria de un estado de excepción o su renovación, así como las medidas extraordinarias dispuestas en él.

Respecto de la declaratoria de renovación del estado de excepción, el Decreto objeto de este análisis se basa en la permanencia de la COVID-19 en el país, así como en el incremento de casos positivos y la situación hospitalaria; por lo que, al igual que en el Decreto Ejecutivo No. 1074, se invoca la misma causal de calamidad pública, prevista en el artículo 164 de la Constitución.

La justificación de la declaratoria del estado de excepción se basa en la evolución del COVID-19 en el territorio; se considera que aún es necesaria la aplicación de mecanismos extraordinarios para su control y transición ordenada y planificada a un régimen constitucional ordinario. Además, en el Decreto se incorpora al oficio No. SNGRE-SNGRE-2020-2511 remitido por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, que remite el informe técnico en el que constan los argumentos que respaldan la resolución adoptada el 11 de agosto de 2020 por el Comité de Emergencia Nacional, mediante la cual se recomendó la renovación del estado de excepción.

Se puede evidenciar que en el Decreto consta expresamente el ámbito material y temporal de la declaratoria, que señalan que el estado de excepción regirá en todo el territorio nacional durante 30 días. Lo mismo se verifica respecto de la indicación de los derechos susceptibles de limitación, pues en el artículo 3 del decreto No. 1126, se puntualiza la suspensión del ejercicio de los derechos a la libertad de tránsito y libertad de asociación y reunión. Desde el punto de vista formal de la renovación del estado de excepción, se desprende que el decreto ejecutivo No. 1126 cumple con todos los requisitos previstos en el artículo 120 de la Ley de la materia, por lo que se establece su compatibilidad formal.

El control material ejecutado por la Corte Constitucional observa que, en efecto, los hechos alegados en la motivación tienen una real ocurrencia, pues dan cuenta del incremento de casos positivos y la situación del sistema de salud en el país, conforme

se indica en el informe técnico que sustenta el pedido de renovación. Así mismo, se evidencia que los hechos relatados en el decreto ejecutivo configuran una calamidad pública, en los términos que la misma Corte fijó, puesto que la fase de transmisión comunitaria de la enfermedad en el territorio nacional, en la magnitud descrita en el Decreto Ejecutivo, constituye un hecho superviniente que agrava la situación sanitaria del país, tal como ya se estableció No. 3-20-EE/20, antes expuesto.

Respecto a los límites espaciales y temporales la Corte Constitucional confirma que la renovación del estado de excepción cumple con lo previsto en la Constitución de la República, toda vez que el Decreto Ejecutivo No. 1126 amplía el estado de excepción en todo el territorio nacional por 30 días, al amparo de lo establecido en los artículos 164 y 166 de la Carta Magna, respectivamente. Sobre la temporalidad, vale agregar que la Corte Constitucional, en su decisión de mayoría en el caso 3-20-EE/20, concluye que, la situación actual amerita un régimen de excepcionalidad por 60 días, sujeto a ciertas condiciones que garanticen el deber del Estado de asegurar un adecuado tránsito a la nueva normalidad. Por lo que la Corte otorgó inicialmente el período de 60 días con la condición de que se instituyan los cauces ordinarios para enfrentar la calamidad pública.

La Corte Constitucional reconoce que la crisis sanitaria ha desbordado la respuesta del Estado, aspecto que se ha replicado en un sinnúmero de países del mundo. Aquello ha obligado a la declaratoria de un estado de excepción en el país que se ha prolongado desde el 17 de marzo de 2020, sin que a la fecha, como se expresa en el mismo decreto ejecutivo No. 1126, se cuenten con mecanismos tendientes a enfrentar la pandemia a través del régimen ordinario. Por ello se insiste que el estado de excepción marca, precisamente, una excepcionalidad dentro del Estado constitucional, pero de modo alguno cabe su desnaturalización y ejercicio como si se tratara de un régimen ordinario que pueda ser empleado para superar un suceso que se ha transformado, al menos hasta la fecha, en indefinido, debido a que aquello riñe directamente con los principios establecidos en el artículo 164 de la Constitución, que rigen esta herramienta constitucional extraordinaria.

Por ser todavía necesaria la vigencia temporal del estado de excepción para la transición al régimen ordinario, la Corte declara la constitucionalidad material de la

renovación de estado de excepción, dictada mediante decreto ejecutivo No. 1126, por los 30 días requeridos por el Presidente de la República, período en el cual, todas las instituciones y Funciones del Estado, así como los Gobiernos Autónomos Descentralizados de los distintos niveles de gobierno, tienen la obligación constitucional de instituir y promover coordinada y responsablemente herramientas idóneas para que el régimen ordinario asuma la gestión de la pandemia a la luz del principio de juridicidad consagrado en el artículo 226 de la Constitución.

En razón del control de las medidas dispuestas en la renovación del estado de excepción, las movilizaciones dispuesta; la suspensión de derecho; y, las requisiciones el Plano de la Corte Constitucional manifiesta que siguen existiendo medidas que impiden de cierta manera gozar de estos derechos, pero se lo hace con el objetivo de salvaguardar la salud de la ciudadanía.

La Corte Constitucional en el presente dictamen contempla el período de transición a ser implementado de cara a enfrentar la pandemia por medio del régimen ordinario ya que no se puede instaurar un nuevo estado de excepción. Se revisarán las medidas que han sido dispuestas por el Presidente de la República en el decreto de renovación del estado de excepción, con el propósito de evaluar algunos mecanismos institucionales para su reconocimiento e implementación en el régimen ordinario, sin perjuicio del resto de atribuciones previstas en el ordenamiento jurídico en favor de otros organismos y su autonomía para actuar.

Sobre la suspensión de derechos la Corte señala que fue con el objetivo de prevenir la propagación de la pandemia por COVID-19 y garantizar el derecho a la salud ya que se requiere que existan regulaciones más estrictas a ciertos derechos. Esto únicamente es posible mediante la adopción de una ley orgánica, conforme lo determina el artículo 133 numeral 2) de la Constitución, que establezca las disposiciones necesarias y en armonía con el artículo 11 numeral 4 del texto fundamental. Evidentemente, toda regulación o limitación al ejercicio de los derechos deberá ser razonable, proporcional y ajustada al propio texto constitucional.

Así mismo asegura que las medidas excepcionales dictadas por el Presidente de la República en el marco del estado de excepción, respondieron a la necesidad de

enfrentar en su momento a un suceso inédito e imprevisto como la pandemia, por lo que la Corte Constitucional declaró su constitucionalidad. Sin embargo, debido a la evolución y rasgos propios de esta enfermedad, se ha tornado en una problemática cuya duración es indefinida y es por esta razón que corresponde superarla mediante los cauces ordinarios, a través de la implementación de nuevas herramientas en la legislación y normativa seccional y una política pública que se ajuste a las necesidades que exige este momento y a las disposiciones constitucionales.

El Pleno de la Corte Constitucional, como máximo garante de la supremacía constitucional, ratifica su compromiso con el respeto de la Norma Fundamental y el respeto de la institucionalidad ecuatoriana; por este motivo, considera indispensable que las acciones tendientes a enfrentar la pandemia tengan sustento en el régimen ordinario previsto en la Constitución, la legislación y demás normativa vigente. Enfrentar la pandemia requiere el ejercicio coordinado de atribuciones entre todas las instituciones, organismos, Funciones del Estado y GADs de los distintos niveles de gobierno.

El Dictamen que emitido fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes donde resuelven:

*“1. Declarar la constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 1126, de 14 de agosto de 2020, que contiene la renovación por 30 días del estado de excepción en todo el territorio nacional por calamidad pública debido a la pandemia producto del COVID-19. (...)*

*(...) iv. La suspensión de los derechos a la libertad de tránsito y libertad de asociación y reunión, serán idónea, necesaria y proporcional, siempre que permitan cumplir los objetivos del estado de excepción sin interrumpir el normal funcionamiento del Estado. Así mismo, deberán tomar en cuenta las posibles afectaciones a grupos en situación de vulnerabilidad.” (Dictamen No. 5-20-EE/20 C.C.)*

## 2.4 Realidad Post Pandemia

El Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2020 con sus posteriores ampliaciones contempla que los servidores públicos debían continuar sus labores desde casa, es decir, se da inicio al teletrabajo. Si nuestro tema de investigación es la caducidad, este se traduce en el ejercicio de la facultad determinadora, que puede ser ejecutado por el sujeto activo, los sujetos pasivos o de manera mixta y nada tiene que ver con la suspensión de plazos y términos declarado tanto en los Decretos Ejecutivos expuestos o en resoluciones, acuerdos de organismos de la Administración Pública.

El Consejo de la Judicatura, mediante Resolución No. 028-2020 de 14 de marzo de 2020, señala que la suspensión de términos y plazos se dispuso con base en las resoluciones adoptadas en el mismo contexto por parte del Consejo de la Judicatura, mediante las cuales se restringió el ingreso y atención al público en las dependencias judiciales desde el 16 de marzo de 2020. Se suspendió la jornada laboral de los servidores que conforman la Función Judicial mientras dure el estado de excepción provocado por la pandemia mediante Resolución No. 031-2020 de 17 de marzo de 2020 emitida por el mismo organismo.

La Corte Nacional de Justicia mediante Resolución No. 04-2020 garantizó la seguridad jurídica al establecer las reglas claras para los ciudadanos respecto de la situación de los procesos judiciales en trámite, entregando certeza para el ejercicio del derecho a la defensa en cuanto a términos y plazos previstos en la ley que se encontraban discurriendo y que, frente a las restricciones de movilidad y suspensión de las actividades jurisdiccionales, no hubiesen podido ser atendidas, limitando el ejercicio oportuno del derecho a la defensa.

En el Código Tributario, el artículo 72 que trata sobre los Procedimientos Administrativos Tributarios establece sobre la gestión tributaria que: *“Las funciones de la administración tributaria comprenden dos gestiones distintas y separadas: La determinación y recaudación de los tributos; y, la resolución de las reclamaciones que contra aquellas se presenten.”* (Código Tributario). Por lo que nada tiene que ver las acciones de cobro con la determinación de obligaciones.

Si efectivamente se encontraban pendientes acciones de cobro o créditos tributarios pendientes de pago, para estos podría de cierta manera aplicarse las resoluciones No. NAC-

DGERCGC20-00000022 y sus posteriores extensiones, emitidas por la Administración de los impuestos locales porque en las acciones de cobro ya se determinó la obligación tributaria; si analizamos únicamente el impuesto a la renta, este ya fue determinado por los propios contribuyentes y la facultad determinadora puede ser ejecutada en los tres años subsiguientes a la declaración. Sin ser trascendental que durante todo este procedimiento nos encontráramos inmersos en un estado de excepción por calamidad pública, se dispuso toque de queda y eso no tienen ninguna injerencia en actos que la Administración Central no se encontraba impedida de realizar.

Es un hecho que el modo de vida que teníamos antes de la llegada de la pandemia a nuestro país y al mundo, no va a volver a su cauce normal. Todas absolutamente todas las actividades van a sufrir un cambio, al menos hasta que se erradique el virus. Si bien, los procedimientos tributarios no han sufrido mayores cambios, así como algunos procedimientos administrativos, debemos hacernos a la idea de que si sufrirán variaciones y que los procedimientos que hacíamos hace algunos años, no serán los que ejecutemos ahora.

El ejercicio de la facultad determinadora no ha variado, continúa en iguales características y condiciones, así como también los plazos en los que esta pueda llegar a caducar. De igual manera los plazos y condiciones para interrumpir la caducidad siguen sin sufrir modificación alguna; sin embargo, debemos considerar que en el año 2020 las declaraciones de impuestos no se las realizó como en años anteriores. Incluso se brindó mayores facilidades de pago, permitiendo que el pago de estos sea prorrateado en seis meses.

Si ponemos como ejemplo el impuesto a la renta debemos recordar que la facultad determinadora inicia o parte en el momento en la que el contribuyente realiza su declaración de impuestos. Las declaraciones de impuestos del ejercicio fiscal 2019, elaboradas en el año 2020 incluso por su cuantía o beneficios que otorgó la Administración Central presentarán algunas diferencias y es allí donde la presente investigación toma lugar porque debemos recoger el mayor número de particularidades o errores y puedan ser solventados a tiempo.

La pandemia se tradujo en crisis y si la Administración de los impuestos locales no va a dar seguimiento a todas esas declaraciones, justo por las condiciones de teletrabajo, de que existió un flujo de servidores públicos que fueron despedidos esto a futuro significará cuantiosas pérdidas para el Estado.

## Conclusiones

Cómo pudimos observar durante toda la investigación la confusión entre la caducidad y la prescripción, como uno de los modos para extinguir la obligación tributaria no es algo que se haya suscitado en época de pandemia. Esta confusión tanto de los contribuyentes como de algunos servidores públicos y demás personas ha representado varios problemas porque simplemente no se comprende cuál es el fin y el objeto de cada una de estas instituciones tributarias.

El primer fruto de la presente investigación es haber evidenciado que pese a que artículo 94 del Código Tributario dispone tres condiciones bajo las cuales la facultad determinadora puede llegar a caducar, el legislador no contempló el escenario o más bien dicho el plazo de caducidad cuando se trata de una determinación que haya sido practicada de oficio. Este vacío legal de alguna manera puede ser tomado con un poco de ligereza pero, lo que no estamos considerando es que uno de los principios en los que se basa el Derecho Tributario es la legalidad, la cual soporta la seguridad jurídica y se traduce en confianza. Si los contribuyentes o los sujetos pasivos no tienen confianza en el sistema legal al que se deben, ¿Cómo se supone que sentirían confianza en el sistema?

Si vamos encontrando ciertas impresiones en el ordenamiento tributario y si nos enfrentamos a un escenario que refleja suspicacia e inseguridad, de manera indirecta vamos a preguntarnos ¿Quién solventa o resuelve esas imprecisiones? Lamentablemente, estas omisiones de parte del legislador quedan al arbitrio de la Administración Central o de los operadores de justicia cuando ya se torna un proceso judicial; al fin y al cabo desconocemos completamente cuál será la ética procedimental de dichos servidores.

Ahora bien, una vez que hemos expuesto el primer resultado del presente trabajo, es oportuno sintetizar las normas que fueron citadas, analizadas, así como también el resultado de lo investigado referente a las resoluciones, acuerdos, sentencias, dictámenes expedidas en estos meses que duró el estado de excepción. Pudimos determinar que la Administración Tributaria nunca fue afectada o impedida de cumplir con sus obligaciones y deberes.

El objetivo del presente trabajo de Titulación era comprobar que mientras duró el Estado de excepción en razón de la calamidad pública, entre el periodo de marzo a septiembre de 2020,

pese a la expedición de resoluciones y acuerdos de algunos entes gubernamentales en los que se disponía la suspensión de plazos y términos, tanto administrativos como judiciales, no se afectó al desenvolvimiento de la Administración Central. Los Decretos, Resoluciones, Acuerdos y demás instrumentos que señalaban que los plazos y términos legales y administrativos fueron suspendidos, no tuvieron ningún efecto sobre la facultad determinadora de la Administración Central.

Queda totalmente claro que, pese a que el Poder Ejecutivo decretó la emergencia sanitaria, en ninguna de sus disposiciones o considerandos se ordenó que las funciones del Servicio de Rentas Internas debían ser suspendidas o que sus servidores tenían que dejar de cumplir con las funciones que se encontraban desarrollando hasta ese momento. Todo lo contrario, tanto en los Decretos Ejecutivos como en los Dictámenes emitidos por el la Corte Constitucional siempre se dispuso que los servicios públicos deben ser garantizados a la ciudadanía y que es una falta grave que los servidores suspendan sus funciones de manera arbitraria.

Tanto el Ministerio de Trabajo cómo la Presidencia de la República señalan que los funcionarios públicos continuarán con sus funciones en modalidad de teletrabajo con el afán de salvaguardar su salud y cuidar su vida, pero no con el objeto de que paralicen sus funciones y no ejecuten nada respecto a sus deberes.

Otro de los elementos comprobados fue aclarar que un “estado de excepción” no da atribuciones a ningún organismo o entidad estatal para que se cometan actos arbitrarios o que no estén contemplados en la ley. Si bien, ciertos derechos fueron restringidos y para lo cual se debió justificar técnicamente la negación de los mismos, no da la pauta para que otros derechos inherentes a la ciudadanía, los contribuyentes, los administrados, sean perpetrados o aún peor violentados. Lo que estrictamente se debía restringir, limitar, impedir era lo establecido expresamente en los Decretos Ejecutivos que analizamos.

El Estado no podía ni puede escudar el incumplimiento de sus obligaciones y deberes con la justificación de que se debió a la conmoción social y la grave crisis sanitaria que enfrentábamos. El Estado se encontraba en la obligación de seguir garantizando derechos a sus ciudadanos; si bien se necesitaba de medidas especiales para contener los efectos de la pandemia, estas medidas no podían afectar a otras funciones del aparato gubernamental.

Concluyo esta investigación señalando que la llegada del COVID-19 a territorio ecuatoriano no se traduce en una causal de caso fortuito o fuerza mayor. No se puede interpelar de parte de la Administración Central que la pandemia o aun peor, las disposiciones emitidas en este periodo afiancen que el estado de excepción es un elemento que se constituye como fuerza mayor y de esta manera cometer la arbitrariedad de incumplir con mandatos establecidos en la Ley. La fuerza mayor o el caso fortuito no dan la potestad de que el ordenamiento jurídico se transforme en un estado de indefensión y de ilegalidad.

## Bibliografía

Abeliuk R. (1971). *De las Obligaciones*. Pág. 535 (L. Viancos, Ed.) Santiago de Chile: Fantasia.

Acedo Penco, Á. (2011). *Teoría general de las obligaciones*. Pág. 180 - 181 (2a. ed.). Recuperado de Dykinson. <https://elibro.net/es/ereader/uisekecuador/63127?page=180>

Asamblea Constituyente. (2008) Artículo 82. Constitución de la República del Ecuador. [Registro Oficial No. 449]. Recuperado de [http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=PUBLICO-CONSTITUCION\\_DE\\_LA\\_REPUBLICA\\_DEL\\_ECUADOR](http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=PUBLICO-CONSTITUCION_DE_LA_REPUBLICA_DEL_ECUADOR)

Bravo J. (2010). *Fundamentos de Derecho Tributario*. Pág. 333 Lima. Jurista Editores. 4ta Edición

Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional. (19 de marzo de 2020) Dictamen No. 1-20-EE/20. Recuperado de: [http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0753708f-17ba-4a7b-a818-d93769a77b3a/Dictamen\\_1-20-EE-20\\_\(0001-20-EE\).pdf](http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0753708f-17ba-4a7b-a818-d93769a77b3a/Dictamen_1-20-EE-20_(0001-20-EE).pdf)

Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional. (22 de mayo de 2020) Dictamen No. 2-20-EE/20. Recuperado de: [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidlMmY5NWY1Yi1jMzNlTRINDgtYjE1YS0xZWl3YzEzYzIyZDcucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidlMmY5NWY1Yi1jMzNlTRINDgtYjE1YS0xZWl3YzEzYzIyZDcucGRmJ30=)

Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional. (29 de junio de 2020) Dictamen No. 3-20-EE/20. Recuperado de: [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic1NGEwYzRhZC1jYjQ2LTQ1MWQtYmE1YS1hMWlONjJkM2NmNzcucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic1NGEwYzRhZC1jYjQ2LTQ1MWQtYmE1YS1hMWlONjJkM2NmNzcucGRmJ30=)

Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional. (24 de agosto de 2020)  
Dictamen No. 5-20-EE/20. Recuperado de:  
[http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0753708f-17ba-4a7b-a818-d93769a77b3a/Dictamen\\_5-20-EE-20\\_\(0005-20-EE\).pdf](http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0753708f-17ba-4a7b-a818-d93769a77b3a/Dictamen_5-20-EE-20_(0005-20-EE).pdf)

Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional. (10 de septiembre de 2019)  
Sentencia No. 989-1 1-EP/19. Recuperado de:  
<http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/53d7fb14-0a84-4914-a4ce-aa2ca094a600/0989-11-ep-sen.pdf?guest=true>

Corte Constitucional del Ecuador, Pleno de la Corte Constitucional. (07 de marzo de 2018)  
Sentencia No. 090-18-SEP-CC. Recuperado de: <http://https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=090-18-SEP-CC>

Guterres A. (2020). La recuperación de la crisis de la COVID-19 deberá conducirnos a una economía diferente. Recuperado de <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/launch-report-socio-economic-impacts-covid-19>.

H. Congreso Nacional. (2005) Artículo 30 [Párrafo V]. Código Civil. [Registro Oficial Suplemento 46]. Recuperado de [http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=CIVIL-CODIGO\\_CIVIL](http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=CIVIL-CODIGO_CIVIL)

H. Congreso Nacional. (2019) Artículo 94 [Capítulo II]. Código Tributario. [Registro Oficial Suplemento 38]. Recuperado de [http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=TRIBUTAR-CODIGO\\_TRIBUTARIO&query=tributario](http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=TRIBUTAR-CODIGO_TRIBUTARIO&query=tributario)

Jarach D. (1957). *Curso Superior de Derecho Tributario*. Pág. 376. Buenos Aires: Segunda Edición.

Luqui J. (1989). *La Obligación Tributaria*. Págs. 25-27. Buenos Aires: Ediciones Depalma.

Ministerio de Trabajo. (12 de marzo de 2020) Acuerdo Ministerial No. MDT-2020-076. Recuperado de: <https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2020/03/ACUERDO-MDT-2020-076-TELETRABAJO.pdf?x42051>

Morales Jorge. (1995). *Teoría General de las Obligaciones*. Quito. PUDELECO Editores S.A. Recuperado de:

Oficio N°. SNGRE-SNGRE-2020-1753-O de 15 de junio de 2020, remitido por el señor Rommel Ulises Salazar Cedeño, Director General del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias.

OMS. “Coronavirus disease 2019 (COVID-19). Situation Report – 51”. 11 de marzo de 2020. [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-covid19.pdf?sfvrsn=1ba62e57\\_10](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-covid19.pdf?sfvrsn=1ba62e57_10).

OMS Salud. “Coronavirus disease 2019 (COVID-19). Situation Report – 56”. 16 de marzo de 2020. [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200316-sitrep-56-covid19.pdf?sfvrsn=9fda7db2\\_6](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200316-sitrep-56-covid19.pdf?sfvrsn=9fda7db2_6).

OMS. “Coronavirus disease (COVID-19). Situation Report – 159”. 27 de junio de 2020. [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200627-covid-19-sitrep159.pdf?sfvrsn=93e027f6\\_2](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200627-covid-19-sitrep159.pdf?sfvrsn=93e027f6_2).

OMS. “Coronavirus disease 2019 (COVID-19). Situation Report – 80”. 9 de abril de 2020. [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200409-sitrep-80-covid19.pdf?sfvrsn=1b685d64\\_6](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200409-sitrep-80-covid19.pdf?sfvrsn=1b685d64_6).

Pérez J. (2001). *Montesquieu y el Derecho Tributario Moderno*. Pág. 11 - 16. Madrid. Editorial Dickinson Recuperado de: [https://elibro.net/es/ereader/uisekecuador/53636?as\\_all=DERECHO\\_\\_TRIBUTARIO&as\\_all\\_op=unaccent\\_\\_icontains&prev=as](https://elibro.net/es/ereader/uisekecuador/53636?as_all=DERECHO__TRIBUTARIO&as_all_op=unaccent__icontains&prev=as)

Presidencia de la República Ecuador. (16 de marzo de 2020) Decreto No. 1017 .Recuperado de:

[https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios\\_externos.jsf/Decreto\\_No.\\_1017\\_20200216213105%20\(1\).pdf](https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf/Decreto_No._1017_20200216213105%20(1).pdf)

Presidencia de la República Ecuador. (15 de mayo de 2020) Decreto No. 1052 [Consulta de Decretos]. Recuperado de:  
[https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios\\_externos.jsf/Decreto\\_No.\\_1052\\_20200216213105%20.pdf](https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf/Decreto_No._1052_20200216213105%20.pdf)

Presidencia de la República Ecuador. (15 de junio de 2020) Decreto No. 1074. Recuperado de:  
[https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios\\_externos.jsf/Decreto\\_No.\\_1074\\_20200216213105%20.pdf](https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf/Decreto_No._1074_20200216213105%20.pdf)

Presidencia de la República Ecuador. (15 de junio de 2020) Decreto No. 1126. Recuperado de:  
[https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios\\_externos.jsf/Decreto\\_No.\\_1126\\_20200216213105%20.pdf](https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf/Decreto_No._1126_20200216213105%20.pdf)

Presidencia de la República del Ecuador (8 de junio de 2010) Reglamento para aplicación Ley de Régimen Tributario Interno. ROS: 209. Recuperado de  
[http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=TRIBUTAR-REGLAMENTO\\_PARA\\_APLICACION\\_LEY\\_DE\\_REGIMEN\\_TRIBUTARIO\\_INTERNOLRTO\\_LRTI&query=reglamento%20a%20la%20ley%20tributaria#I\\_DXDataRow1](http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=TRIBUTAR-REGLAMENTO_PARA_APLICACION_LEY_DE_REGIMEN_TRIBUTARIO_INTERNOLRTO_LRTI&query=reglamento%20a%20la%20ley%20tributaria#I_DXDataRow1)

Troya J., Simone C. (2014). *Manual de Derecho Tributario*. Pág. 109 – 110 Recuperado de  
[https://elibro.net/es/ereader/uisekecuador/115041?as\\_all=DERECHO\\_\\_TRIBUTARIO&as\\_all\\_op=unaccent\\_\\_icontains&prev=as](https://elibro.net/es/ereader/uisekecuador/115041?as_all=DERECHO__TRIBUTARIO&as_all_op=unaccent__icontains&prev=as)

Valdés R. (1995). *El principio de la igualdad de las partes, la relación jurídico tributaria y sus proyecciones en el derecho formal y procesal*. Pág. 327. Buenos Aires. Editorial La Ley