

Quito D.M., 16 de junio de 2023

CASO 2-23-UE

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE EL SIGUIENTE**

DICTAMEN 2-23-UE/23

Resumen: La Corte Constitucional dictamina que el proyecto de decreto-ley denominado “Decreto Ley Orgánica Reformatoria para la Atracción y Fomento de Inversiones para el Desarrollo Productivo” remitido por el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Alberto Santiago Lasso Mendoza es inconstitucional y, por tanto, es improcedente un dictamen favorable.

Tabla de contenidos

1. Antecedentes	2
2. Competencia.....	4
3. Del contenido del Proyecto de Decreto-ley.....	4
4. Argumentos de los sujetos procesales	10
4.1. Del presidente de la República del Ecuador.....	10
4.2. Del Ministerio de Economía y Finanzas.....	13
4.3. Del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca	14
5. Análisis constitucional	15
5.1. Consideraciones previas	15
5.1.1. Sobre la facultad del presidente de la República de emitir decretos-ley de urgencia económica, contemplada en el artículo 148 de la Constitución	15
5.1.2. Sobre la diferencia de los decretos-ley de urgencia económica previstos en los artículos 140 y 148 de la Constitución y los controles constitucionalmente previstos para cada uno	17
5.1.3. Sobre el rol de la Corte Constitucional en relación con los decretos-ley de urgencia económica expedidos por el presidente de la República en virtud del artículo 148 de la Constitución.....	20
5.2. Planteamiento de problemas jurídicos.....	21
5.3. Resolución de problemas jurídicos.....	22

5.3.1. ¿Existen incompatibilidades manifiestas o evidentes entre el contenido del Proyecto de Decreto-Ley y la Constitución?.....	22
5.3.2. ¿El Proyecto de Decreto-ley, contraviene el artículo 82 de la Constitución por vulnerar la seguridad jurídica con su disposición general quinta que limita la presentación de adendas a cuestiones de fuerza mayor o caso fortuito?.....	22
5.3.3. ¿El Proyecto de Decreto-ley, contraviene el artículo 148 de la Constitución al establecer disposiciones irreformables y regular temas que no constituyen urgencia económica?.....	24
5.3.4. ¿El Proyecto de Decreto-ley, contraviene el artículo 335 de la Constitución por generar un desequilibrio en el mercado al otorgar mejores condiciones y precios dentro de las Zonas Francas?	31
6. Dictamen	33

1. Antecedentes

1. El 17 de mayo de 2023, mediante decreto ejecutivo 741, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Alberto Santiago Lasso Mendoza decretó “[d]isolver la Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna, de conformidad con el artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador”.
2. El 23 de mayo de 2023, el presidente de la República expidió el proyecto de decreto-ley de urgencia económica denominado “Decreto Ley Orgánica Reformatoria para la Atracción y Fomento de Inversiones para el Desarrollo Productivo” (“**Proyecto de Decreto-ley**”).
3. El 23 de mayo de 2023, con oficio T.452-SGJ-23-0138, el presidente de la República remitió a esta Corte Constitucional el Proyecto de Decreto-ley, a fin de que emita su dictamen, de conformidad con el artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**” o “**CRE**”).¹
4. El 23 de mayo de 2023, el caso fue signado como 2-23-UE y, tras sorteo, su sustanciación correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo; quien, mediante auto del 25 de mayo de 2023, avocó conocimiento; dispuso que el presidente de la República remita un informe justificando la urgencia económica del Proyecto de Decreto-ley; convocó a audiencia pública telemática para el 08 de junio de 2023; y, puso en conocimiento de la ciudadanía en general el caso para la presentación, por escrito, de

¹ El texto íntegro del Proyecto de Decreto-ley presentado se encuentra en la foja 3 del expediente constitucional del caso 2-23-UE de la Corte Constitucional del Ecuador.

amici curiae hasta el 05 de junio de 2023.

5. El 31 de mayo de 2023, el presidente de la República remitió el informe solicitado.
6. Dentro del término otorgado para el efecto, se presentaron nueve *amici curiae*.²
7. El 08 de junio de 2023, se llevó a cabo la audiencia convocada³, contando con la comparecencia de: (i) Yolanda Salgado Guerrón, en calidad de asesora de la secretaría general jurídica de la Presidencia de la República, Jorge Benavides, en calidad de subsecretario general jurídico de la presidencia de la República y Juan Pablo Ortiz, en calidad de secretario general jurídico de la presidencia de la República; (ii) Pablo Arosemena Marriott, en calidad de ministro de Economía y Finanzas, junto con su equipo técnico⁴, (iii) Julio José Prado Lucio-Paredes, en calidad de ministro de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, y María Belén Vivero Andrade, en calidad de subsecretaria de inversiones; (iv) Rafaela Uzcátegui Pacheco, en calidad de subdirectora de asuntos constitucionales de la Procuraduría General del Estado; y, (v) en calidad de *amici curiae*, Vicente Albornoz Guarderas; Virgilio Hernández Enríquez; Ricardo Flores Gallardo, en representación del Servicio de Rentas Internas; José Francisco Acosta Zavala, en representación de la Cámara Nacional de Acuicultura; Bolívar Figueroa Martínez; Andrés Armando Cervantes Valarezo, en representación de la Asociación Nacional de Exportadores de Cacao en Grano e Industrializado del Ecuador ANECACAO; Rossana Lizeth Torres Rivera y Bárbara Brenda Terán Picconi, en representación de las Clínicas Jurídicas de la Universidad San Francisco de Quito USFQ; y, Jorge Washington Sosa Meza.

² En tal calidad, comparecieron: Grace Azucena Russo Chauvin, en representación de la Fundación de Juristas en Acción y Victoria; Virgilio Hernández Enríquez; José Antonio Campozano Cedeño, en representación de la Cámara Nacional de Acuicultura; Vicente Albornoz Guarderas; Merlyn María Casanova Loor, en representación de la Asociación Nacional de Exportadores de Cacao en Grano e Industrializado del Ecuador ANECACAO; Jorge Washington Sosa Meza; Francisco Briones Rugel, en representación del Servicio de Rentas Internas; Bolívar Figueroa Martínez; y, Rossana Lizeth Torres Rivera, Bárbara Brenda Terán Picconi, Gabriela Anahí Jacome Aguirre, Karen Paola Moreira Pinargote, y Carolina Elizabeth Borja Ortega, en representación de las Clínicas Jurídicas de la Universidad San Francisco de Quito USFQ.

³ Razón de audiencia, foja 128 del expediente constitucional del caso 2-23-UE de la Corte Constitucional del Ecuador.

⁴ El equipo técnico estaba conformado por Leonardo Sánchez, en calidad de viceministro de Economía; Daniel Lemus, en calidad de viceministro de Finanzas; Álvaro Galarza, en calidad de asesor jurídico; Gustavo Camacho, en calidad de subsecretario de política fiscal; Gabriela Cuenca, en calidad de subsecretaria de gestión y eficiencia institucional; Juan Carlos Herrera, en calidad de coordinador general jurídico (e) y Estela Marín Dávila, en calidad de directora jurídica de patrocinio (e).

2. Competencia

8. En el artículo 148 de la Constitución y en el literal e) del numeral 2 del artículo 191 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), se establece la competencia de la Corte Constitucional para emitir dictamen previo de constitucionalidad de los decretos-ley de urgencia económica.

3. Del contenido del Proyecto de Decreto-ley

9. El Proyecto de Decreto-ley está compuesto por cuatro títulos y tres secciones que contienen disposiciones generales, transitorias y una disposición final. El Título Preliminar contiene tres artículos referentes a los objetivos y ámbito de aplicación del Proyecto de Decreto-ley. Por su parte, el Título I contiene veintinueve artículos que plantean reformas al Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (“COPCI”) dirigidas, en esencia, a regular la apertura y operación de Zonas Especiales de Desarrollo Económico y Zonas Francas (o, “zonas de inversión”). El Título II contiene dos artículos que plantean beneficios tributarios para los sujetos pasivos que sean administradores u operadores de zonas de inversión. El Título III contiene un solo artículo que plantea una reforma a la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria del Ecuador. Finalmente, existen tres secciones que comprenden siete disposiciones generales, tres disposiciones transitorias y una disposición final, respectivamente.
10. Las disposiciones que constan en los títulos y secciones referidas se resumirán a continuación:
 - 10.1. Los artículos 1 y 2 establecen los objetivos generales y específicos del Proyecto de Decreto-ley y el artículo 3 se refiere a su ámbito de aplicación. Como objetivo general se plantea el siguiente: “promover la creación de oportunidades mediante la atracción y fomento de inversión para el desarrollo productivo, la consecuente creación de empleos de calidad, y la promoción de mercados libres y eficientes”. Como objetivos específicos, señalan el fomento del desarrollo de las inversiones, el aumento de la industrialización nacional y competitividad de la producción nacional y el fomento de la atención preferencial de las zonas fronterizas. En cuanto al ámbito de aplicación, el artículo 3 plantea que las disposiciones contenidas en el Proyecto de Decreto-ley son de orden público, de carácter especial y aplicables en todo el territorio nacional.

- 10.2.** El artículo 4 establece que los inversionistas nacionales y extranjeros y sus inversiones gozarán de igualdad de condiciones respecto de la administración, operación, expansión y transferencia de inversiones, “con las limitaciones previstas en la Constitución de la República”, gozarán de las mismas protecciones y seguridades y no serán objeto de medidas discriminatorias o arbitrarias.
- 10.3.** Por su parte, los artículos 5 y 6 realizan cambios de forma al reemplazar al “Consejo Sectorial de la Producción” por el “Comité Estratégico de Promoción y Atracción de Inversiones - CEPAI” y al modificar el título del Capítulo I del Título IV del COPCI para incluir a las Zonas Francas.
- 10.4.** El artículo 7 define a las zonas de inversión como destinos aduaneros que operan en espacios delimitados del territorio nacional, para que se asienten nuevas inversiones. Respecto de las Zonas Francas, establece qué sujetos pueden realizar dichas inversiones “a través de la reexpedición, exportación o reexportación a terceros países”, por lo que, aclara que “[l]as mercancías allí ingresadas, así como los servicios prestados en ellas, se considerarán fuera del territorio aduanero nacional, en lo que respecta a los derechos arancelarios, impuestos y recargos”.
- 10.5.** El artículo 8 plantea los objetivos de las zonas de inversión.
- 10.6.** El artículo 9 establece que la administradora u operadora de la zona de inversión debe encontrarse instalada en las áreas declaradas como tal.
- 10.7.** El artículo 10 determina que se pueden realizar actividades industriales, de servicio y logísticas en las Zonas Francas. Al respecto, prevé que “la carga que ingrese a las instalaciones de operadores logísticas podrá ser nacionalizada en su totalidad por parte de los importadores propietarios y/o consignatarios de la carga, previo el cumplimiento de las formalidades y tributos aduaneros” y “[l]os bienes y servicios generados en las actividades industriales, de servicios y logísticas, podrán ser nacionalizadas en el mercado interno previo el cumplimiento de las formalidades y tributos aduaneros”. Asimismo, impide que se combinen los regímenes de Zonas Francas y Zonas Especiales de Desarrollo Económico.
- 10.8.** El artículo 11 divide los tipos de Zonas Francas en Zonas Francas uniempresariales y multiempresariales.
- 10.9.** El artículo 12 plantea que “[l]as personas, mercancías y medios de transporte que

ingresen o salgan de una ZEDE o Zona Franca, así como los límites, puntos de acceso y de salida de dichas zonas, deberán estar sometidos a la vigilancia de la administración aduanera”.

10.10. El artículo 13 establece que las zonas de inversión se otorgarán con una vigencia mínima de 20 años, previo dictamen favorable del ente rector de las finanzas públicas, misma que puede ser prorrogada “las veces que sea necesario”.

10.11. El artículo 14 detalla las atribuciones del Comité Estratégico de Promoción y Atracción de Inversiones – CEPAI entre las que se encuentran el autorizar el establecimiento de zonas de inversión, la calificación de operadores y administradores de zonas de inversión y la aplicación de sanciones previstas en “esta normativa”.

10.12. El artículo 15 se refiere a la solicitud para constituir una zona de inversión que incluye, para los administradores, un monto mínimo de inversión durante los primeros cinco años de USD 100 000,00 y no prevé un monto de inversión mínimo para los operadores.

10.13. Los artículos 16 y 17 establecen que los administradores y operadores de las Zonas Francas o ZEDE gozarán de estabilidad sobre los incentivos tributarios vigentes al momento de otorgamiento de la autorización y estabilidad jurídica sobre el régimen de Zonas Francas o ZEDE previsto “en este Código” y su reglamento durante el plazo de vigencia aplicable a la Zona Franca o ZEDE.

10.14. El artículo 18 plantea una “cláusula de supervivencia” que incorpora un efecto de ultraactividad de la norma, connatural a la materia tributaria en inversiones, según el cual si se producen cambios en el ordenamiento jurídico sobre los incentivos y beneficios tributarios y no tributarios u otros que afecten el régimen legal de las zonas de inversión, “los administradores y operadores de estas podrán seguir gozando por el tiempo de vigencia y continuará operando y desarrollan sus actividades económicas de manera regular hasta su finalización” (sic).

10.15. El artículo 19 refiere quiénes podrán ser administradores de las zonas de inversión y sus funciones.

10.16. El artículo 20 establece: “[l]os operadores de una Zona Franca o ZEDE deberán cumplir con todas sus obligaciones legales conforme el ordenamiento jurídico

ecuatoriano, generando la protección laboral, ambiental y social correspondiente”.

- 10.17.** El artículo 21 admite la posibilidad de “una zona franca uniempresarial”.
- 10.18.** El artículo 22 determina que personas jurídicas nacionales o extranjeras podrán establecerse en una zona de inversión “para brindar servicios de apoyo o soporte a los operadores instalados en la zona autorizada”, previa notificación al Comité Estratégico de Promoción y Atracción de Inversiones - CEPAI.
- 10.19.** El artículo 23 precisa que “[l]as empresas administradoras y operadoras de zonas francas y ZEDES deberán rendir una garantía financiera o caución hasta por el monto de inversión comprometido”.
- 10.20.** El artículo 24 refiere que las zonas de inversión gozarán del tratamiento de destino aduanero y se beneficiarán de la exención del pago de los tributos al comercio exterior, excepto tasas por servicios aduaneros, “para la importación de insumos, bienes de capital y materias primas que ingresen a dichas zonas”.
- 10.21.** El artículo 25 se limita a reemplazar las frases “zonas especiales de desarrollo económico” y “ZEDE”, por “Zonas Especiales de Desarrollo Económico y/o Zonas Francas”, en los artículos 42, 43, innumerado a continuación del 46, 47, 50, 51 y 52 del COPCI. Y el artículo 26 reenumera el artículo innumerado después del 46.
- 10.22.** El artículo 27 prevé que se aplicarán sanciones leves y graves “por incumplimiento a lo prescrito en materia de ZEDE o Zona Franca”, mismas que serán aplicadas por el Comité Estratégico de Promoción y Atracción de Inversiones - CEPAI. El artículo 29 se refiere a las infracciones graves y los artículos 28 y 30 determinan que el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca ostentará el ejercicio de la potestad de ejecución coactiva “para la recaudación de los valores adeudados al mismo por concepto de sanciones”, de conformidad con lo previsto en el Proyecto de Decreto-ley y en el ordenamiento jurídico aplicable.
- 10.23.** El artículo 31 precisa las exenciones en las zonas de inversión, señalando que “[e]stán exentas del pago de todos los tributos al comercio exterior, excepto las tasas por servicios aduaneros, las importaciones de insumos, bienes de capital y

materias primas efectuadas por los administradores u operadores de las Zonas Francas y ZEDE, siempre que tales bienes sean destinados exclusivamente a la zona autorizada, o incorporados en alguno de los procesos de transformación productiva allí desarrollados para exportación o consumidos en los espacios ZEDE o Zonas Francas autorizados”.

10.24. El artículo 32 determina la supletoriedad de la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo “[p]ara la aplicación e implementación de las ZEDE y/o Zonas Francas ubicadas en territorios fronterizos preferenciales”.

10.25. El artículo 33 establece que los sujetos pasivos que sean administradores u operadores de zonas de inversión “estarán exonerados del pago del impuesto a la renta por los primeros diez (10) años, contados a partir del ejercicio fiscal en el que se generen ingresos operacionales como administrador u operador” y, en caso de estar ubicadas en cantones que se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de 40 kilómetros que pertenezcan a territorios de atención preferencial, el beneficio operará por los primeros 15 años contados a partir del ejercicio fiscal en el que se generen ingresos operacionales como administrador u operador. Asimismo, precisa que, una vez fenecidos los periodos de exoneración, los administradores y operadores “gozarán de una reducción de diez (10) puntos porcentuales respecto de la tarifa general del impuesto a la renta para sociedades” hasta el vencimiento de la autorización.

10.26. El artículo 34 agrega el siguiente literal en el numeral 9 del artículo 55 de la Ley de Régimen Tributario Interno: “e) Los sujetos pasivos calificados como administradores u operadores de Zonas Francas y/o ZEDE, siempre que los insumos, bienes de capital y materias primas importados sean destinados exclusivamente a la zona autorizada, o incorporados en las actividades allí desarrolladas”.

10.27. El artículo 35, agrega la denominación abreviada de “Zonas Francas”, en el numeral 4 del artículo 159 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador.

10.28. La disposición general primera determina que “las entidades con competencias de regulación deberán aplicar buenas prácticas regulatorias en las etapas de planificación, diseño, emisión, aplicación y evaluación de las regulaciones y normativa que emitan en los términos del Libro VII del Código Orgánico de la

Producción, Comercio e Inversiones”.

10.29.La disposición general segunda también dispone cambio de denominaciones en toda disposición legal y normativa secundaria para que diga “Zonas Francas o ZEDE”.

10.30.La disposición general tercera estipula que las empresas que se hayan acogido al régimen de zonas de inversión previo a la entrada en vigor de la reforma planteada, “continuarán funcionando bajo el esquema y con los beneficios con los que fueron aprobadas, sin requerir nueva autorización o título habilitante, conforme a las habilitaciones, actividades permitidas y normas regulatorias aplicables al tiempo de su creación o modificación, según sea el caso”.

10.31.La disposición general cuarta precisa que la regulación de Zonas Francas es un régimen de excepción; que se debe entender a las Zonas Francas como destino aduanero para efectos de control; y, que se deben “considerar los desarrollos tecnológicos aplicables al Régimen de Zona Especial de Desarrollo Económico (ZEDE) y ajustarse y adaptarse a los sistemas y manuales ya existentes que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador y cualquier otra entidad del Estado, mantengan vigentes para la operatividad de tal efecto”.

10.32.La disposición general quinta establece que no procede la reforma para ampliar el cronograma de ejecución de la inversión ni el incremento del monto de inversión estipulado en los contratos de inversión suscritos con la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, salvo caso fortuito o fuerza mayor comprobado y declarado.

10.33.La disposición general sexta determina la supletoriedad de la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo para la aplicación e implementación de las ZEDE y/o Zonas Francas ubicadas en territorios fronterizos preferenciales.

10.34.La disposición general séptima determina que las ZEDE autorizadas previo a la vigencia de este Proyecto de Decreto-ley y a la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID-19, sus administradores y operadores, así como aquellos que operen en ZEDE ya establecidas “se beneficiarán de las exoneraciones, beneficios tributarios y no tributarios establecidos en la presente norma a partir de su vigencia. Además,

según la disposición transitoria primera determina estas continuarán funcionando sin requerir nueva autorización y continuarán gozando de los beneficios y exoneraciones que las leyes les otorgaba mientras dure su autorización o contrato. Las sociedades que al momento de la publicación de esta Ley se encuentren acogidas al Régimen de Zonas Francas (previo a la expedición del COPCI) y Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE), y deseen migrar al nuevo ordenamiento jurídico de Zonas Francas, establecido en esta Ley, podrán solicitar al Comité Estratégico de Promoción y Atracción de Inversiones - CEPAI, su aprobación u homologación, conforme al procedimiento previsto para ello”, homologación que debe ser solicitada en el plazo máximo de dos años a partir de la vigencia del Proyecto de Decreto-ley.

10.35.La disposición transitoria segunda establece que el Ministerio de la Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca deberá codificar y actualizar la reglamentación al título referente a Zonas Francas del COPCI, en el plazo de tres meses, así como toda la normativa secundaria y conexas.

10.36.La disposición transitoria tercera determina que las “sociedades beneficiarias de las exoneraciones de impuesto a la renta por inversión nueva y productiva previstas en la Ley Orgánica de Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad Fiscal y/o en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones no podrán beneficiarse simultáneamente de la rebaja de Impuesto a la Renta prevista en los artículos 37.2 y 37.3 de la Ley de Régimen Tributario Interno”, excepto aquellas que “realicen inversiones en sectores estratégicos, conforme lo define la Constitución de la República, o aquellas inversiones cuyos recursos provengan de inversión extranjera directa, acorde a las metodologías del Banco Central del Ecuador y en línea con estándares internacionales”.

10.37.Por último, la disposición final del Proyecto de Decreto-ley establece que “entrará en vigencia a partir del Dictamen favorable de la Corte Constitucional”.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Del presidente de la República del Ecuador

11. A fin de que, en virtud de lo prescrito en el artículo 148 de la Constitución, esta Corte emita su dictamen respecto al Proyecto de Decreto-ley, el presidente de la República

presenta los siguientes argumentos.

12. A través del Proyecto de Decreto-ley, del informe remitido el 31 de mayo de 2023 y de los alegatos expuestos en la audiencia, el presidente de la República manifiesta que “[el] esquema [del Proyecto de Decreto-ley] tiene un objetivo fundamental: la generación de empleo que a su vez cree riqueza para la población ecuatoriana. Una necesidad urgente, e impostergable” que, a su criterio, debe ser enfrentada a través de la atracción de inversiones, particularmente con la apertura de zonas de inversión.
13. A propósito de ello, sostiene que, durante las últimas dos décadas, el Ecuador ha recibido una menor proporción de inversión extranjera directa en comparación con otros países de la región. Afirma que “[s]in esta inversión, el Ecuador afrontaría situaciones económicamente adversas que ahondarán en problemas sociales [...] y es] por ello que nuestro país requiere de más inversiones de alta calidad, tendientes al mediano y largo plazo y de incentivos que nos hagan ser más competitivos en una economía globalizada”. Con este antecedente, considera que, para revertir esa tendencia, resulta indispensable la implementación de legislación y políticas públicas orientadas a incentivar las inversiones en el país.
14. Por ello, señala que “[el] Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2021-2025 reconoce que la Inversión Extranjera Directa (IED) contribuye al desarrollo socioeconómico del país, de manera directa e indirecta aumentando la producción nacional de bienes y servicios, el empleo y la sustitución inteligente de importaciones”. Es así que “[d]urante la gestión del actual Gobierno se declaró política pública prioritaria la promoción y atracción de inversiones”. En aplicación de ello, por ejemplo, “el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP) [...] en el marco del programa ‘Ecuador Compite’, [...] [implementa] acciones que permiten generar un balance entre la apertura comercial, inversión extranjera e interna”.
15. Sin embargo, “[l]a concentración de las exportaciones en unos pocos sectores primarios productivos y la baja intensidad tecnológica en las exportaciones de manufacturas representa un obstáculo para mejorar el factor de productividad y el crecimiento a largo plazo”. Paralelamente, “la situación económica adversa que vive nuestro país está a la vista, únicamente 3 de cada 10 ecuatorianos cuentan con un empleo adecuado, los jóvenes actualmente carecen de oportunidades laborales de calidad cuya demanda crece globalmente, desplazando las ocupaciones tradicionales. De conformidad con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, con fecha marzo de 2023 indicó en su informe ‘Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)’, que la

tasa de desempleo fue del 3,8% a nivel nacional”.

16. Alega que, por las circunstancias expuestas, el Proyecto de Decreto-ley tiene “como finalidad el fomentar la creación de nuevas plazas laborales a través de la facilitación de inversiones, concretamente de inversión extranjera directa”. Explica que el Proyecto de Decreto-ley “propuesto tiene como objetivo principal promover el fomento de inversiones, generación de empleo, industrialización nacional y oferta exportable, innovación, atención prioritaria a zonas fronterizas”, “estímulo y promoción de la creación de riqueza en el país, fomento de la generación de empleo, incremento de competitividad, creación de encadenamientos globales y economías de escala, transferencia de tecnología e innovación, equidad territorial, promover desarrollo turístico, fomentar el comercio internacional y la inserción de Ecuador al mundo”.
17. Sostiene que esto se lograría, principalmente, mediante “i) establecer un régimen para las Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE) y/o las Zonas Francas; y ii) reformas a varios cuerpos legales que impiden u obstaculizan el crecimiento económico de nuestro país, ya sea por su anacronía o excesiva complejidad”. Así, se estaría “atendiendo problemas normativos actuales para el establecimiento de estas zonas y fijando beneficios e incentivos de distintos tipos”, pues “la compleja regulación y extensa tramitología aplicable actualmente a ambos esquemas ha impedido que se desarrolle el potencial de estos regímenes de excepción”. Por tanto, el Proyecto de Decreto-ley propone “estabilidad sobre incentivos tributarios durante la vigencia aplicable para [... las zonas de inversión,] garantizar la estabilidad y seguridad jurídica a operadores y administradores [...] y una cláusula de supervivencia tanto para certeza jurídica y estabilidad tributaria”.
18. Como conclusión, expresa que “[s]olamente así [mediante la aplicación del Proyecto de Decreto-ley] podremos conseguir estabilidad económica para el país y que ésta sea sostenible en el tiempo. Es por ello que, el crecimiento de la economía está íntimamente ligado con la atracción de inversiones y el marco jurídico que las regula”.
19. Por último, manifiesta que la calificación de un decreto-ley como de urgencia económica es una potestad exclusiva del presidente de la República, de acuerdo con el dictamen 1-23-OP/23, correspondiéndole a esta Corte realizar únicamente un análisis previo de constitucionalidad del Proyecto de Decreto-ley.

4.2. Del Ministerio de Economía y Finanzas

- 20.** El ministro de Economía y Finanzas alegó, dentro de la audiencia celebrada, que “es urgente impulsar la inversión para generar empleo y exportación”. Señaló que se presentó un proyecto de ley que trataba la misma temática, ante la Asamblea Nacional, y tanto el CAL como la UTL consideraron de manera favorable la calificación de urgencia económica y el cumplimiento del requisito de unidad de materia.
- 21.** Planteó que el Proyecto de Decreto-ley es urgente para alcanzar, principalmente, cuatro objetivos:
- i.** Posicionar al Ecuador como un destino atractivo para la inversión local y extranjera con incentivos tributarios y facilidades comerciales.
 - ii.** Impulsar la actividad territorial a través del desarrollo de zonas económicamente deprimidas y zonas de fronteras mediante la creación de cadenas productivas que generen empleo, industrialización y comercio exterior.
 - iii.** Brindar un marco normativo para impulsar el desarrollo productivo y la inserción de productos ecuatorianos en las cadenas de valor global.
 - iv.** Otorgar seguridad jurídica a inversiones nacionales y extranjeras.
- 22.** Explicó que en el Ecuador la inversión extranjera no supera el 1% del PIB, mientras que, en otros países que cuentan con zonas francas, existe mayor proporción de inversión extranjera en relación con su PIB. Manifestó que, en países como Colombia, la adopción de un régimen de zonas francas como el que se propone a través del Proyecto de Decreto-ley habría atraído mayor inversión, generación de empleo, aumento de la exportación y un incremento del PIB. Señala que estos serían los resultados “que se logra en el tiempo”. Al respecto, añadió que “hay un potencial para triplicar y hasta multiplicar por cuatro, en el tiempo, la capacidad que tiene nuestro país para atraer inversión [...] es un problema estructural crónico, pero que tenemos la capacidad de resolverlo ahora”.
- 23.** Adicionalmente, resumió las principales reformas propuestas en el Proyecto de Decreto-ley en tres puntos: (i) se admite la iniciativa privada, que no está prevista en el régimen actual; (ii) cualquier sector productivo de bienes y servicios puede beneficiarse del régimen de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico; y, (iii) se incorporan incentivos para las Zonas Especiales de Desarrollo Económico que incluyen la exoneración del impuesto a la renta por un tiempo determinado y la exención de tributos del comercio exterior.

4.3. Del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca

24. El ministro de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca manifestó que la calificación de urgencia económica de un decreto-ley es una facultad exclusiva del presidente de la República conforme consta en la Constitución y en la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional. Alegó que se presentó un proyecto de ley sobre la misma temática y tanto el CAL como la UTL consideraron de manera favorable la calificación de urgencia económica y el cumplimiento del requisito de unidad de materia.
25. Señaló que el Proyecto de Decreto-ley es de urgencia económica toda vez que existe una grave crisis política y conmoción interna que puede ser enfrentada a través de este. A propósito de ello, señaló que existe disminución de la inversión, falta de empleo, y competitividad del Ecuador a escala internacional, escasa diversificación de la economía y atención y fomento a las inversiones en zonas económicas deprimidas, “que debemos atender de forma urgente”.
26. Explicó que, en comparación con otros países que tienen un régimen de zonas francas como el que se propone, el Ecuador tiene una de las tasas más bajas de inversión extranjera en relación con el PIB. Añadió que “este no es un problema que tenga que ver con este gobierno, pero sí es una solución que la van a ver los próximos gobiernos durante los próximos veinte años y tenemos que solucionarla de una vez por todas con una ley que sea a imagen y semejanza de lo que se ha hecho mejor en el mundo y en América Latina”.
27. Alegó que la inversión extranjera en el Ecuador “depende de uno o dos proyectos puntuales que hacen crecer esa inversión cada cierto tiempo, pero no es un tema que sea recurrente y sostenido, como tienen otros países, básicamente porque no tenemos uno de los regímenes que permite traer inversión extranjera directa al Ecuador, que es el régimen de las zonas francas”.
28. Señaló que desde el punto de vista técnico hay tres temas que califican la urgencia económica del Proyecto de Decreto-ley: “la cantidad empresas que queremos que estén en las zonas francas, la cantidad de las zonas francas y el empleo”, pues solo la mitad de zonas de inversión funcionan en la práctica. Agregó que otros países de la región tienen más zonas francas y más empresas operando en aquellas. Sobre la generación de empleo, sostuvo que 7 de cada 10 ecuatorianos están en el subempleo o en el desempleo y que

en América Latina se han generado millones de empleos, directa o indirectamente relacionados con las zonas francas; “en el Ecuador son menos de tres mil, mientras que en otros países superan los cien mil, ciento ochenta mil y demás”.

29. Manifestó que “Estados Unidos y Europa están buscando achicar sus cadenas de valor, traer sus compras públicas y compras privadas a los países de América Latina. El Ecuador tiene un potencial de atender, según el Banco Interamericano de Desarrollo, de cerca de USD 841 000 000,00; pero esta relocalización de las empresas va a las zonas francas [...] el Ecuador si no tiene esta ley ahora va a perder una oportunidad histórica post COVID que nunca ha existido antes en la historia de poder aprovechar esa relocalización [...] y claro tenemos inversiones que ya quieren venir a nuestro país”.
30. Señaló, sobre la disposición general quinta, que el Proyecto de Decreto-ley brinda seguridad jurídica a los contratos de inversión vigentes dado que los términos de estos se mantendrán. Sin perjuicio de ello, explicó que se establece un estándar objetivo para que las empresas que tengan un contrato de inversión suscrito puedan realizar una adenda únicamente cuando se presenten supuestos de caso fortuito y fuerza mayor. Al respecto, explicó que “lo que sí limita este decreto es que tengamos un impacto en las finanzas públicas y que ciertas empresas pretendan superar el límite de ejecución que se le da en la ley a su contrato de inversión”.
31. Finalmente, mencionó que la disposición transitoria tercera del Proyecto de Decreto-ley “prohíbe el doble beneficio tributario en contratos de inversión” y que “se mantiene la posibilidad de hacer múltiples contratos de inversión con diferentes beneficios, pero evidentemente para ciertas empresas tenemos que poder hacer este contrato de inversión con la ley actual, la que exonera de impuesto a la renta del 5% y no manteniendo básicamente esa capacidad de exonerarse al 25% que se tenía antes”.

5. Análisis constitucional

5.1. Consideraciones previas

5.1.1. Sobre la facultad del presidente de la República de emitir decretos-ley de urgencia económica, contemplada en el artículo 148 de la Constitución

32. El artículo 148 de la Constitución habilita al presidente de la República a disolver la Asamblea Nacional en caso de que se configure una de las causales contempladas en el

primer inciso de la mencionada norma⁵. Lo anterior provoca, a su vez, la terminación anticipada del periodo presidencial. Por lo que, una vez disuelta la Asamblea Nacional, el presidente de la República debe gobernar, sin su contrapeso natural y sin la posibilidad de presentar iniciativas legislativas ante la Asamblea Nacional, durante el periodo constitucional de transición política —hasta la reconfirmación de los poderes Ejecutivo y Legislativo a través de comicios adelantados—. Esta situación constitucionalmente prevista “permite al pueblo soberano que arbitre de cierta manera sobre las discrepancias entre los principales órganos del sistema democrático: Ejecutivo y Legislativo, mediante la elección de sus representantes por el resto del período de mandato[; ...] esta institución da paso de forma inmediata al control ciudadano de sus representantes [...] [y] el constituyente [...] y el legislador [...] privilegiaron el control democrático que deberá ser ejercido por la ciudadanía a través de su voto en las urnas”⁶.

- 33.** La disolución de la Asamblea Nacional provoca, entonces, que el normal funcionamiento de los poderes Ejecutivo y Legislativo se vea trastocado y que el Constituyente haya tenido que incluir un régimen excepcional y particular hasta la reconfirmación de la Asamblea Nacional y de la Presidencia de la República. En esa línea, para reaccionar ante situaciones imprevistas durante este periodo, el presidente de la República, a más de sus facultades ordinarias regladas en la Constitución y la ley, adquiere una potestad excepcional de legislar, por sí solo, a través de la emisión decretos-ley de urgencia económica.
- 34.** La posibilidad de legislar opera como una facultad de naturaleza extraordinaria y limitada pues, de lo contrario, se verían afectados los principios de separación de poderes y deliberación democrática. Es extraordinaria puesto que, en un contexto político ordinario, la facultad de expedir leyes le corresponde a la Asamblea Nacional a través del debate parlamentario con participación del Ejecutivo como colegislador. En cambio, en el régimen democrático extraordinario que comprende el artículo 148 de la Constitución, ante la ausencia del Órgano Legislativo, se asigna al presidente de la República la facultad de expedir normativa con rango de ley sin un espacio de deliberación previo.

⁵ CRE, art. 148: “La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna”.

⁶ CCE, Sala de Admisión, caso 44-23-IN, auto de admisión (rechazar), 18 de mayo de 2023, párr. 9.

35. Además, es limitada dado que la ausencia del legislador únicamente habilita al Ejecutivo a emitir decretos-ley de urgencia económica para sobrellevar necesidades apremiantes de índole económica que requieren de una actuación urgente del Estado y que, por ello, no pueden esperar a la reinstalación de la Asamblea Nacional.
36. Ahora bien, lo anterior no significa que la facultad de expedir decretos-ley de urgencia económica responda únicamente a la ocurrencia de situaciones de emergencia, caso fortuito o fuerza mayor, como, por ejemplo, un desastre natural (que no pueda ser afrontado por medio de los cauces ordinarios), pues pueden surgir situaciones que, si bien no son emergentes, sí son apremiantes y requieren una intervención inmediata del Estado.
37. Así, la expedición de normas con rango de ley durante la ausencia del contrapeso natural del Ejecutivo no puede ser entendida como una facultad abierta o una carta en blanco. Tampoco puede suponer la habilitación para asumir competencias o funciones naturales del Legislativo ni puede ser utilizada como una herramienta para evadir el sistema de pesos y contrapesos, la separación de poderes, o el debate democrático que le corresponde a la Asamblea Nacional.

5.1.2. Sobre la diferencia de los decretos-ley de urgencia económica previstos en los artículos 140 y 148 de la Constitución y los controles constitucionalmente previstos para cada uno

38. La Constitución le ha otorgado al presidente de la República la facultad de expedir decretos-ley de urgencia económica en dos escenarios: por un lado, frente a la omisión de la Asamblea Nacional de tramitar los proyectos de ley que ha propuesto el presidente de la República con calificación de urgencia en materia económica (Constitución, art. 140); y, por otro, tras la disolución de dicho Órgano Legislativo, como sucede en el presente escenario (Constitución, art. 148).
39. Aunque en ambos escenarios la norma que se incorpora al ordenamiento jurídico es un decreto-ley de urgencia económica, no puede considerarse que estas dos figuras sean equivalentes o extrapolables entre sí, pues responden a regímenes constitucionales distintos y, por tanto, su expedición está sometida a procedimientos y controles de naturaleza y alcance diferentes.
40. En el primer caso, bajo el artículo 140 de la Constitución, nos encontramos ante un régimen democrático ordinario donde opera el sistema de pesos y contrapesos. Es así

que los decretos-ley resultantes de la omisión del Poder Legislativo de tramitar las leyes propuestas por el presidente de la República con calificación de urgencia en materia económica tienen dos controles esencialmente político-democráticos: uno *ex ante* y uno, subsidiario, *ex post*.

41. En cuanto al control político-democrático *ex ante*, o previo, se realiza a través del procedimiento legislativo ordinario en la Asamblea Nacional, con participación del Ejecutivo como colegislador, dado que la Constitución ordena que “El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos [de ley calificados como de urgencia económica por el presidente de la República] será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos”. Es decir, este trámite incluye, de acuerdo con la ley y Constitución, la calificación, control y debate parlamentario ordinario.⁷
42. Por tanto, solo cuando “la Asamblea [Nacional, dentro de los plazos,] no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica [por el Ejecutivo], el Presidente puede promulgarlo como decreto-ley y ordenar su publicación en el Registro Oficial”. Es entonces que (subsidiariamente) se habilita el segundo control político-democrático, *ex post*, sobre la normativa promulgada como decreto-ley, pues la Asamblea Nacional se encuentra constitucionalmente facultada para, “en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario”^{8,9}
43. Además, sin perjuicio de estos dos controles político-democráticos, respecto de la legislación resultante, también se conservan mecanismos de control constitucional — v.g., la acción pública de inconstitucionalidad—, pertinentes para defender o impugnar su constitucionalidad.

⁷ CRE, art. 136: “Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará”. Ley Orgánica de la Función Legislativa, art. 56: “Calificación de los proyectos de ley.- El Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de sesenta días, desde su presentación, calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional siempre que cumplan, con los siguientes requisitos: 1. Que todas las disposiciones del proyecto se refieran a una sola materia, sin perjuicio de los cuerpos legales a los que afecte; 2. Que contenga suficiente exposición de motivos, considerandos y articulado; 3. Que contenga el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían; y, 4. Que cumpla con los requisitos que la Constitución de la República y esta Ley establecen sobre la iniciativa legislativa. [...] Los proyectos de ley calificados por la Presidenta o el Presidente de la República como urgentes en materia económica se referirán a aspectos sustantivos de la política económica, cuyo trámite expedito es necesario para garantizar el equilibrio de las finanzas públicas o para enfrentar una situación económica adversa.”

⁸ CRE, art. 140, inciso tercero.

⁹ Respecto a este escenario, esta Corte Constitucional ya se ha pronunciado previamente (CCE, dictamen 1-23-OP/23, 25 de enero de 2023).

44. En cambio, como ya quedó establecido, el artículo 148 de la Constitución responde a un régimen constitucional extraordinario que describe una situación excepcional donde no existe este contrapeso natural y, por consiguiente, no es posible que exista ningún proceso de calificación ni deliberación previo. Es por ello que la Constitución prevé dos controles especiales y extraordinarios para este escenario: uno *ex ante* y uno *ex post*.
45. En cuanto al primero, *ex ante* o previo, el control es jurídico, de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional del Ecuador, mismo que será preventivo para identificar posibles incompatibilidades con el texto constitucional, como se desarrolla más adelante.
46. Luego del correspondiente dictamen favorable de constitucionalidad por parte de esta Corte, el presidente de la República puede expedir el proyecto como decreto-ley de urgencia económica y enviarlo al Registro Oficial para su publicación y consecuente vigencia.¹⁰ Con ello, se habilita el segundo control, *ex post* o posterior, que es uno de naturaleza esencialmente democrática, pues el Órgano Legislativo —reconformado tras su disolución— tiene la facultad constitucionalmente instituida de revisar la legislación expedida por el presidente de la República mediante decretos-ley, aprobándolos o derogándolos,¹¹ con el objetivo de compensar la ausencia de debate democrático.
47. Además, la existencia de estos dos controles sobre decretos-ley emitidos en virtud del artículo 148 de la Constitución, no obsta que la normativa de iniciativa del presidente de la República en materia económica urgente también pueda ser objeto de control constitucional posterior.
48. En consecuencia, resulta evidente que las figuras previstas en los artículos 140 y 148 de la Constitución, aunque similares en su denominación, tienen naturaleza y fines distintos y, como tal, también controles distintos. Por lo que, el régimen previsto en el artículo 140 de la Constitución no es aplicable ni exigible para el control constitucional que debe realizar la Corte Constitucional respecto a los decretos-ley expedidos sobre la base del artículo 148 de la Constitución.¹²

¹⁰ Este procedimiento se encuentra justificado en la literalidad del inciso último del artículo 148 de la Constitución y ante la posibilidad de que esta Corte declare una inconstitucionalidad parcial sobre el referido proyecto de decreto-ley.

¹¹ CRE, art. 148.

¹² Si se aceptase la posición del Ejecutivo relativa a que al presente caso le resulta aplicable el artículo 140 de la Constitución y el dictamen 1-23-OP/23, por ejemplo, esta Corte estaría obligada a rechazar el presente Proyecto de Decreto-ley en aplicación del segundo inciso de la norma constitucional que manda que, “mientras

49. Asimismo, tampoco resulta aplicable el dictamen 1-23-OP/23, pues como se determinó en el dictamen 1-23-UE/23, el primero hace referencia exclusivamente a la potestad de emitir decretos-ley de urgencia económica establecida en el artículo 140 de la Constitución y a la posibilidad de que la Asamblea Nacional derogue decretos-ley que hayan creado impuestos, sin contar con la iniciativa del Ejecutivo.

5.1.3. Sobre el rol de la Corte Constitucional en relación con los decretos-ley de urgencia económica expedidos por el presidente de la República en virtud del artículo 148 de la Constitución

50. Como ya quedó establecido, en su artículo 148, la Constitución manda a la Corte Constitucional emitir un dictamen preventivo sobre los proyectos de decretos-ley de urgencia económica que sean expedidos por el presidente de la República hasta la instalación de una nueva Asamblea Nacional, tras su disolución¹³.

51. Esta facultad no implica que este Organismo se convierta en un actor político ni en un colegislador —que evalúe la conveniencia de los decretos-ley— durante este periodo o que este control pueda suplir la ausencia de deliberación parlamentaria, pues su rol es únicamente jurisdiccional y de control previo de constitucionalidad. De modo que, a través de la intervención *ex ante* y en abstracto, le corresponde examinar preventivamente los proyectos de decretos-ley a la luz de la Constitución para determinar si son compatibles con esta o si, caso contrario, transgreden o contravienen sus disposiciones.

52. Para el efecto, toda vez que en este control constitucional no existe un sujeto determinado que asuma la carga procesal de presentar argumentos que impugnen la constitucionalidad de los proyectos de decretos-ley, esta Corte estima que corresponde verificar que no existan incompatibilidades normativas manifiestas o evidentes en su contenido. Además, dado que la Corte ha puesto en conocimiento de la ciudadanía en

se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción”. Esto, dado que la Corte ya se encuentra conociendo otro proyecto de decreto-ley de urgencia económica (caso 1-23-UE).

¹³ Tal como lo prescribe la Constitución (art. 148): “la Presidenta o Presidente de la República podrá, *previo dictamen favorable de la Corte Constitucional*, expedir decretos-leyes de urgencia económica” (énfasis agregado). Por tanto, previo al dictamen favorable por parte de la Corte Constitucional, la normativa de un proyecto de decreto-ley de urgencia económica no se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico, por aún tratarse de un proyecto de normativa que todavía no ha cumplido con el trámite constitucionalmente previsto para que exista en el ordenamiento; consecuentemente, estas normas no pueden ser aplicadas y tampoco acarrear consecuencias jurídicas.

general el Proyecto de Decreto-ley en análisis, para que pueda pronunciarse respecto de su constitucionalidad, también corresponde observar los planteamientos efectuados por los *amici curiae*, con el fin de determinar si existen temas o artículos particulares que requieran un estudio más pormenorizado a partir de cargos concretos, con el objetivo de verificar su conformidad con la Constitución.

53. Finalmente, es preciso dejar claro que este control efectuado por la Corte Constitucional, aunque parte de la revisión integral del texto de un proyecto de decreto-ley, no obsta que posteriormente exista un control político por parte de la Asamblea Nacional ni un control constitucional, ya sea concreto o abstracto, a partir de la presentación de cargos específicos sobre su articulado.

5.2. Planteamiento de problemas jurídicos

54. De acuerdo con el rol establecido previamente, corresponde a la Corte Constitucional determinar, a través de un análisis *preventivo*, si existen incompatibilidades manifiestas o evidentes con la Constitución. Para ello, se plantea el siguiente problema jurídico:

1. *¿Existen incompatibilidades manifiestas o evidentes entre el contenido del Proyecto de Decreto-Ley y la Constitución?*

55. Sin perjuicio de ello, este Organismo considera pertinente analizar con mayor detenimiento hipótesis concretas de inconstitucionalidad con relación al Proyecto de Decreto-ley, entre ellas, cargos específicos a partir de las alegaciones presentadas por los *amici curiae*, a través de los siguientes problemas jurídicos:

2. *¿El Proyecto de Decreto-ley, contraviene el artículo 82 de la Constitución por vulnerar la seguridad jurídica con su disposición general quinta que limita la presentación de adendas a cuestiones de fuerza mayor o caso fortuito?*

3. *¿El Proyecto de Decreto-ley, contraviene el artículo 148 de la Constitución por establecer disposiciones irreformables y regular temas que no constituyen urgencia económica?*

4. *¿El Proyecto de Decreto-ley, contraviene el artículo 335 de la Constitución por generar un desequilibrio en el mercado al otorgar mejores condiciones y precios dentro de las Zonas Francas?*

5.3. Resolución de problemas jurídicos

5.3.1. ¿Existen incompatibilidades manifiestas o evidentes entre el contenido del Proyecto de Decreto-Ley y la Constitución?

56. Este Proyecto de Decreto-ley plantea reformas a tres cuerpos legales para atraer inversiones y generar empleo, a través de la apertura de zonas de inversión. Cabe precisar que a través de las reformas que plantea busca ampliar el régimen que regula la apertura y operación de zonas de inversión, particularmente en lo relativo a las Zonas Francas, a fin de aumentar su número.
57. Este Organismo ha realizado un estudio preventivo de constitucionalidad del Proyecto de Decreto-ley, incluyendo las reformas relativas a: los procedimientos de establecimiento de zonas de inversión; la nacionalización de bienes y servicios generados en zonas de inversión; la posibilidad de que se asienten inversiones nuevas realizadas por personas jurídicas privadas, públicas o mixtas, nacionales o extranjeras, nuevas o existentes; el establecimiento de regulación específica sobre zonas de inversión ubicadas en territorios fronterizos; la aplicabilidad de las reformas a empresas previamente acogidas al régimen vigente e, incluso, para aquellas autorizadas en forma previa a la entrada en vigor del COPCI; entre otras. Como resultado, esta Corte no encuentra que dichas reformas contravengan, de forma manifiesta o evidente, preceptos constitucionales.

5.3.2. ¿El Proyecto de Decreto-ley, contraviene el artículo 82 de la Constitución por vulnerar la seguridad jurídica con su disposición general quinta que limita la presentación de adendas a cuestiones de fuerza mayor o caso fortuito?

58. Se ha alegado que la disposición general quinta del Proyecto de Decreto-ley viola el derecho a la seguridad jurídica de los inversionistas locales y extranjeros vinculados con el Estado ecuatoriano mediante contratos de inversión. Se estima entonces que, de forma unilateral, se estaría alterando el derecho de estos sujetos a presentar solicitudes de adendas a sus contratos, específicamente respecto del cronograma de ejecución de la inversión y sobre el aumento del monto de su inversión en el Ecuador. Esto debido a que, según la disposición en análisis, las adendas podrían proponerse solo por fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobados según la legislación vigente y declarado por el Comité Estratégico de Promoción y Atracción de Inversiones

(CEPAI).¹⁴

59. El artículo 82 de la Constitución prescribe que “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”. Uno de los aspectos que caracteriza a la seguridad jurídica es el garantizar un ordenamiento jurídico claro, previsible, determinado, estable y coherente que permita tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas. No obstante, la seguridad jurídica no pretende ser un mecanismo irrestricto para “proteger la vigencia de las reglas”, sino que debe ser entendido como un derecho encaminado a salvaguardar “el respeto de los principios esenciales que rigen el desarrollo y aplicación de los derechos, entre los que cuentan, los principios de legalidad, publicidad, irretroactividad, generalidad, previsibilidad, entre otros, garantizados en su mayoría en el artículo 11 de la CRE”. En este sentido, “[l]a retroactividad resulta estrictamente excepcional puesto que, si la Constitución permitiera en general la aplicación retroactiva de las normas, se anularía el derecho a la seguridad jurídica, pues sería imposible para las personas obtener certeza en sus relaciones jurídicas, ya que sus comportamientos pasados podrían originarles consecuencias futuras, desconocidas e imposibles de prever al momento de realizar la conducta”.¹⁵
60. Analizada la norma en cuestión, esta Magistratura verifica que, contrario a lo alegado, en los regímenes previos y actuales en los que se han amparado los contratos de inversión, no es ilimitada la posibilidad de que los inversionistas locales y extranjeros soliciten reformas del cronograma de ejecución de la inversión y/o su monto. Además, se constata que ante la facultad de proponer adendas su aceptación siempre ha estado condicionada a la voluntad del Estado. Es más, según los propios contratos de inversión, “los términos y condiciones [...] solo podrán ser modificados [...] mediante mutuo acuerdo escrito de las partes”.¹⁶ Es decir, si bien los inversionistas tienen el derecho contractual a presentar adendas, estas siempre han tenido que ser consentidas de mutuo acuerdo y por escrito por las partes, *i.e.*, el inversionista y *el Estado ecuatoriano*. Por tanto, el Estado como receptor de la inversión siempre ha guardado la facultad de negar las solicitudes de adenda.

¹⁴ Cámara Nacional de Acuicultura, escrito en calidad de *amicus curiae*, 04 de junio de 2023, párrs. 58-79; y, Asociación Nacional de Exportadores de Cacao en Grano e Industrializado del Ecuador ANECACAO, escrito en calidad de *amicus curiae*, 05 de junio de 2023, pp. 3-7.

¹⁵ CCE, sentencia 361-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párrs. 23, 25, y 28.

¹⁶ ANECACAO, escrito de *amicus curiae*, 05 de junio de 2023, pág. 6.

61. Es así que la disposición general quinta del Proyecto de Decreto-ley, únicamente implica el establecimiento de requisitos y condiciones para *el Estado* respecto de su facultad para aceptar la inclusión de una adenda. En consecuencia, no se encuentra que esta afecte retroactivamente a los inversionistas, cambie o afecte las condiciones de sus contratos de inversión ni anule el derecho a solicitar reformas contractuales, pues no se afecta la protección a los montos invertidos, a los beneficios que los cobijan ni las condiciones jurídicas o materiales en las cuales estas se desarrollan y, aunque incorpora requisitos para futuras solicitudes de reforma, no impide a los inversionistas proponerlas.
62. Por lo que, en virtud de lo expuesto, se descarta una transgresión al artículo 82 de la Constitución y, por ende, afectación alguna a la seguridad jurídica.

5.3.3. ¿El Proyecto de Decreto-ley, contraviene el artículo 148 de la Constitución al establecer disposiciones irreformables y regular temas que no constituyen urgencia económica?

63. Se ha sostenido que las normas del Proyecto de Decreto-ley en cuestión son irreformables. Esto debido a que los artículos 16 y 17 del Proyecto de Decreto-ley otorgan a los operadores y administradores de zonas de inversión estabilidad en cuanto a los incentivos tributarios vigentes al momento de otorgamiento de la autorización y en cuanto al régimen jurídico aplicable durante el periodo de vigencia de las zonas de inversión. Asimismo, porque el artículo 18 del Proyecto de Decreto-ley incorpora una cláusula de supervivencia que tiene un efecto de ultraactividad de la norma, según el cual si se producen cambios en el ordenamiento jurídico sobre los incentivos y beneficios tributarios y no tributarios u otros que afecten el régimen legal de las zonas de inversión, “los administradores y operadores de estas podrán seguir gozando por el tiempo de vigencia y continuará operando y desarrollando sus actividades económicas de manera regular hasta su finalización” (sic).¹⁷
64. Por consiguiente, a partir de este argumento, corresponde contrastar las normas referidas con el inciso final del artículo 148 de la Constitución, que dispone que todos los decretos-ley expedidos por el presidente de la República, durante este periodo, “podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo”.
65. Al respecto, de acuerdo con la Constitución, una vez que se reinstale el Poder Legislativo, este tendría la potestad de analizar la conveniencia de toda normativa

¹⁷ Jorge Sosa Meza, escrito en calidad de *amicus curiae*, 05 de junio de 2023, pp. 7-8; y, Virgilio Hernández Enríquez, comparecencia en audiencia en calidad de *amicus curiae*, 08 de junio de 2023.

expedida por el presidente de la República mediante decreto-ley de urgencia económica, a través del debate parlamentario propio de su actividad democrática. Sin embargo, dado que, en este caso particular, las normas apuntadas establecen expresamente un efecto ultraactivo por la totalidad de la vigencia de una zona de inversión, se estaría materialmente limitando esta facultad constitucionalmente prevista de control político-democrático *ex post*. Así, si la Asamblea Nacional llegase a concluir la inconveniencia del régimen de inversión que se establece con el Proyecto de Decreto-ley, su derogatoria o modificación, producto de la ultraactividad, no surtiría un efecto real sobre quienes ya se estableció una situación jurídica consolidada, eludiendo con ello la finalidad última de este control posterior.

66. Como resultado de este análisis, esta Corte identifica una transgresión al artículo 148 de la Constitución, toda vez que la inclusión de las disposiciones analizadas vaciaría de contenido al control posterior que puede efectuar la Asamblea Nacional. Por tanto, se determina la inconstitucionalidad de los artículos 16, 17 y 18 del Proyecto de Decreto-ley.
67. Por otro lado, se ha manifestado que esta norma no cumple con la categoría de económica-urgente, lo cual contravendría también el artículo 148 de la Constitución.¹⁸
68. Analizado el Proyecto de Decreto-ley se encuentra que tiene como objetivos: (i) incentivar la máxima productividad y competitividad sistémicas, con miras a una inserción estratégica del Ecuador en la economía mundial; (ii) impulsar el empleo a través de la generación de un mayor número de plazas laborales adecuadas; y, (iii) propiciar un mayor intercambio de bienes y servicios en la arena económica y comercial internacional. Por tanto, no cabe duda de que estamos ante una norma de índole económica.
69. Pero, entonces, cabe cuestionarse si se trata de una norma “económica-urgente”, tal como manda el artículo 148. Esto es relevante, pues como quedó establecido anteriormente, es ante esta única circunstancia que el Constituyente habilitó al presidente de la República a emitir estos decretos-ley. Esta potestad entregada privativamente al presidente de la República no obsta que esté sujeta a control constitucional, pues permitir que su calificación quede únicamente a merced del presidente de la República, sería eximir de control constitucional a un acto del poder público que, en caso de abusos, podría incluso traer consigo, por ejemplo, reformas de

¹⁸ Virgilio Hernández Enríquez, escrito en calidad de *amicus curiae*, 02 de junio de 2023, pp. 4-ss.; y, Jorge Sosa Meza, escrito en calidad de *amicus curiae*, 05 de junio de 2023, pp. 7-8.

tipo penal o educativo bajo la etiqueta de la urgencia económica, que contravendrían la Constitución.¹⁹

- 70.** Ahora, para analizar si el Proyecto de Decreto-ley es una norma de urgencia económica, esta Corte estima necesario empezar por determinar si responde a circunstancias apremiantes que, plausiblemente, requieran de una respuesta inmediata por parte del gobierno nacional.
- 71.** Al respecto, el Ejecutivo —a través del Proyecto de Decreto-ley, el informe presentado y las alegaciones vertidas en la audiencia— identificó la existencia de diversas circunstancias de tipo estructural que, considera, deben ser afrontadas con premura a través de las reformas propuestas. Dichas circunstancias se pueden resumir así:
- 71.1.** Escasa inversión extranjera directa que impide el crecimiento económico nacional y el posicionamiento del Ecuador en el mercado económico global. Al respecto, señaló que “[n]uestro País, durante las últimas dos décadas, ha recibido una menor proporción de inversión extranjera directa con respecto al producto interno bruto (PIB) en comparación a los países vecinos y pares a nivel regional”. “De acuerdo con registros de información de CEPAL, relativa a los flujos de [... inversión extranjera directa] a nivel regional, Ecuador se ha mantenido rezagado en relación con sus vecinos sudamericanos”²⁰. Concretamente, explicó que “la inversión extranjera directa que históricamente ha captado el Ecuador no supera el 1% del PIB [pues sería del 0,9% tomando en cuenta valores promedio de 2011 a 2021]. [...] La inversión extranjera con relación al PIB es una de las más bajas de

¹⁹ En el presente caso, el Ejecutivo ha alegado que esta Corte ya reconoció en el dictamen 1-23-OP/23 (25 de enero de 2023, párr. 58) la facultad exclusiva del presidente de la República de calificar un proyecto de decreto-ley como “de urgencia en materia económica”. Al respecto, conforme se anotó previamente, el dictamen 1-23-OP/23 no resulta aplicable puesto que, como establece el dictamen 1-23-UE/23, este hace referencia exclusivamente a la potestad de emitir decretos-ley de urgencia económica establecida en el artículo 140 de la Constitución y a la posibilidad de que la Asamblea Nacional derogue decretos-ley que hayan creado impuestos, sin contar con la iniciativa del Ejecutivo. Como se desarrolló secciones arriba, las facultades de los artículos 140 y 148 de la Constitución no son equivalentes o extrapolables entre sí. Así, esta Corte no desconoce la potestad privativa del presidente de la República de calificar un proyecto de decreto-ley como “de urgencia en materia económica”; pero esto no obsta a que, cuando se trata del control previo que realiza esta Corte sobre la base del artículo 148, sea requerida una revisión de la naturaleza del proyecto de decreto-ley “de urgencia económica” a efectos de garantizar su conformidad con la Constitución, toda vez que estos nacen de una facultad extraordinaria que se ejerce en un contexto excepcional y que incide en el principio democrático, ante la ausencia del Legislativo.

²⁰ Agregó que “al considerar los flujos acumulados de [...] [inversión extranjera directa] recibida durante el período 2016-2020, ocupa un séptimo lugar, solamente por encima de naciones como Paraguay, Venezuela y Bolivia”.

América Latina durante los últimos 15 años”²¹. En ese sentido, “[en] la inversión extranjera en el Ecuador de forma trimestral [...] de] los últimos dos trimestres del 2022 y del cuarto trimestre del 2022, hay escasa inversión extranjera directa e incluso tenemos una caída, pequeña, pero una caída, sin embargo, de 76 000 000,00 de dólares en el cuarto trimestre del año pasado”²².

- 71.2.** Existencia de desempleo, puesto que “únicamente 3 de cada 10 ecuatorianos cuentan con un empleo adecuado” y la “tasa de desempleo fue del 3,8% a nivel nacional”, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de marzo de 2023.
- 71.3.** Baja competitividad, desarrollo productivo, industrialización, comercio internacional e innovación de tecnologías en Ecuador. En relación con ello, destacó que “[l]a estructura económica de Ecuador se caracteriza por su bajo nivel de diversificación, con una fuerte dependencia de las condiciones externas. La estructura de las exportaciones no ha cambiado significativamente en las últimas tres décadas. Las tres cuartas partes de las exportaciones totales provienen de sectores altamente intensivos en recursos naturales, como la agricultura, la pesca y la minería”. Asimismo, “[l]a concentración de las exportaciones en unos pocos sectores primarios productivos y la baja intensidad tecnológica en las exportaciones de manufacturas representa un obstáculo para mejorar el factor de productividad y el crecimiento a largo plazo. La gran mayoría del empleo y del valor agregado se concentra en ramas basadas en recursos naturales, en particular alimentos”.
- 71.4.** Inequidad territorial en zonas económicamente deprimidas y zonas de frontera. A propósito, mencionó que existen “desigualdades territoriales en lo que corresponde al acceso de recursos, condiciones y factores de producción [...]. La desigualdad territorial se refleja en la convivencia de pocas empresas muy modernas y con tecnología de punta ubicadas en las grandes ciudades. Asimismo, muchas empresas de menor productividad situadas en todo el país con severas debilidades en sus capacidades de gestión, inversión e innovación dada la masiva presencia de la microempresa (90%) que funciona como refugio de la informalidad laboral y que refuerzan la persistencia de bajos ingresos y la disminución de las condiciones de vida”. Asimismo, añadió que “hay algunas

²¹ Esto, según el Ejecutivo, de acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el Banco Mundial y el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca.

²² Esto, según el Ejecutivo, de acuerdo con el Banco Central del Ecuador.

zonas francas sobre todo en frontera que como perdieron algunos incentivos hace cerca de 2 años, en diciembre del año 2021, no tienen incentivos para pasar del papel a la acción en términos de sus zonas francas o ZEDE”²³.

72. Con relación a estas situaciones, el Ejecutivo sostuvo que, entonces, “[l]a coyuntura económica ecuatoriana demanda la atracción de inversiones para recibir divisas y generar empleo”, pues “[s]in esta inversión [que busca ser atraída mediante el Proyecto de Decreto-ley], el Ecuador afrontaría situaciones económicamente adversas que ahondarán en problemas sociales”.
73. Para profundizar respecto a la premura de atender estas circunstancias, (i) en cuanto a la atracción y captación de inversión, manifestó que empresas de Estados Unidos y Europa “están buscando achicar sus cadenas de valor, traer sus compras públicas y compras privadas a los países de América Latina [...] pero esta relocalización de las empresas va a las zonas francas, [...] por lo que] si [Ecuador] no tiene esta ley ahora va a perder una oportunidad histórica que nunca ha existido antes en la historia de poder aprovechar esa relocalización”. (ii) Con relación a la generación de empleo, expresó que existiría un empeoramiento de problemas sociales²⁴. (iii) En lo referente al incremento de la competitividad, sostuvo que “es indispensable incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad, así como la inserción estratégica en la economía mundial [...]. Solamente así podremos conseguir estabilidad económica para el país y que ésta sea sostenible en el tiempo”. Y, (iv) sobre el impulso de la equidad territorial a través del desarrollo de zonas económicamente deprimidas y zonas de frontera, afirmó que hay falta de incentivos económicos desde diciembre de 2021.
74. Lo alegado por el Ejecutivo, sobre la base de cifras oficiales vigentes o recientes, devela la existencia de problemas económicos apremiantes estructurales que requerirían de una respuesta inmediata.
75. Continuando con este análisis, es oportuno determinar también si existe una conexidad plausible entre las medidas normativas económicas y las circunstancias que se requiere atender a través del Proyecto de Decreto-ley. Lo cual no implica que la Corte evalúe si

²³ Julio José Prado, ministro de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, comparecencia en audiencia, 08 de junio de 2023.

²⁴ Al respecto, se avizoran temas como el aumento en la pobreza, desigualdades sociales, tensión social, delincuencia e inseguridad, así como una disminución en la calidad de vida y en el acceso a la educación. Por otro lado, se anticipa complicaciones económicas, como la disminución en la producción nacional, en los índices de demanda en el mercado (reducción del consumo), e incremento en el déficit público y gasto estatal, junto con un desbalance en la seguridad social y la recaudación tributaria.

la medida propuesta es la mejor entre las disponibles.

76. Al respecto, y como ya se mencionó previamente, en el Proyecto de Decreto-ley se plasma que “[este] tiene como objetivo principal promover el fomento de inversiones, generación de empleo, industrialización nacional y oferta exportable, innovación, atención prioritaria a zonas fronterizas, entre otros. Para el cumplimiento de ese propósito, la propuesta apunta a fortalecer el ordenamiento jurídico vigente en lo aplicable a Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE) y Zonas Francas. Entre los objetivos de estas figuras, se contempla el estímulo y promoción de la creación de riqueza en el país, fomento de la generación de empleo, incremento de competitividad, creación de encadenamientos globales y economías de escala, transferencia de tecnología e innovación, equidad territorial, promover desarrollo turístico, fomentar el comercio internacional y la inserción de Ecuador al mundo”.
77. Del texto citado resulta plausible sostener que existe una correspondencia entre las medidas reformativas propuestas en el Proyecto de Decreto-ley y los problemas económicos apremiantes que fueron alegados para la calificación de urgencia económica. Las reformas propuestas por el Ejecutivo apuntan a la construcción de un marco normativo actualizado que regule de manera ágil y que cree beneficios e incentivos tributarios para la apertura de las zonas de inversión, cosa que impulsaría al Ecuador como un destino atractivo e idóneo de inversión y competitivo en la región. Así, el Ejecutivo expresó que un régimen de inversión como el que se plantea en el Proyecto de Decreto-ley atrajo ya, en otros países que actualmente lo manejan, mayor inversión, generación de empleo, aumento de la exportación y un incremento del PIB “en el tiempo”.
78. Finalmente, para determinar si los contenidos del Proyecto de Decreto-ley son de urgencia económica, resulta importante analizar la inmediatez de los efectos económicos de estas medidas en relación con las circunstancias apremiantes, de tal forma que no pueda esperarse hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional, como manda el artículo 148.
79. El Poder Ejecutivo ha señalado que, a través del Proyecto de Decreto-ley, “hay un *potencial* para triplicar y hasta multiplicar por cuatro, *en el tiempo*, la capacidad que tiene nuestro país para atraer inversión” y que este “no es un problema que tenga que ver con este gobierno, pero sí *es una solución que la van a ver los próximos gobiernos* durante los próximos 20 años y tenemos que solucionarla de una vez por todas” (énfasis añadido).

80. De lo citado, se aprecia que el Ejecutivo reconoce que los efectos de la normativa que pretende implementar a través del Proyecto de Decreto-ley se reflejarían en el tiempo, *a mediano y largo plazo*, y que el efecto material de las medidas tendientes a enfrentar las necesidades identificadas será palpable para “los próximos gobiernos”. Así lo han anticipado también el propio Ministerio de Economía y Finanzas y el Servicio de Rentas Internas cuando, respecto al impacto fiscal y tributario de este Proyecto de Decreto-ley, han afirmado que “no se puede cuantificar [... este efecto] puesto que se desconoce la cantidad de ZEDES y Zonas Francas que se creen a partir de la vigencia [... del Proyecto de Decreto-ley] y su volumen de operaciones”²⁵.
81. Además, es claro que los efectos materiales del Proyecto de Decreto-ley —en general— dependen, más que de su ejecución por parte del Ejecutivo, de la voluntad de inversionistas nacionales y extranjeros y de su posterior implementación. Por lo que, no existe certeza sobre cuántas zonas de inversión se instalarán, cuándo lo harán ni los ingresos económicos y las plazas de trabajo que podrían generar. Por consiguiente, no es posible afirmar que la atracción de inversión a través de la apertura y operación de las zonas de inversión generará resultados a corto plazo y menos durante el periodo constitucional de transición política, más aun teniendo en cuenta que el propio Proyecto de Decreto-ley dispone un plazo de tres meses para la emisión de su reglamento.²⁶
82. Por consiguiente, de las alegaciones presentadas por el Ejecutivo, se evidencia que esta norma pretende instituir un modelo económico hacia el futuro, al ser medidas de política pública a largo plazo. Tanto es así que, sus disposiciones incorporan cláusulas de estabilidad y supervivencia a 20 años. Esta no es una medida económica coyuntural, es el reflejo de la visión de este gobierno para afrontar los problemas económicos estructurales del país, lo cual implica no solo un cambio normativo sino la implementación de una política pública integral entorno a ella.
83. En consecuencia, del análisis a los efectos materiales del Proyecto de Decreto-ley se

²⁵ Ministerio de Economía y Finanzas, oficio MEF-VGF-2023-0135-O, 23 de mayo de 2023, ff. 27-30 del expediente constitucional 2-23-UE.

²⁶ Esta Magistratura aprecia que la entrada en vigencia del Proyecto de Decreto-ley generaría efectos jurídicos inmediatos únicamente respecto de ZEDE previamente autorizadas con posterioridad a la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID-19 (disposición general séptima del Proyecto de Decreto-ley). Pero, esto tendría como intención, no la atención a las circunstancias apremiantes, sino “Para garantizar el acceso equitativo a incentivos y beneficios” (disposición general séptima del Proyecto de Decreto-ley) y, en palabras del propio Presidente, “[porque] Ha sido necesario precautelar la seguridad jurídica de los beneficiarios de regímenes preexistentes” (presidente de la República, informe, párr. 22).

desprende que estos no serían inmediatos en relación con las circunstancias apremiantes. Sus efectos económicos son previsibles únicamente con el paso del tiempo, razón por la cual requieren garantías de sostenibilidad del mecanismo y de la implementación de políticas públicas paralelas.

84. Además, por las implicaciones que conlleva para el modelo económico ecuatoriano a largo plazo, y la discusión que se ha suscitado alrededor de su emisión, esta Corte estima que la normativa propuesta requiere de un apropiado y exhaustivo debate técnico parlamentario, en el que puedan participar distintos sectores.
85. Por consiguiente, este Proyecto de Decreto-ley no constituye *per se* una norma de urgencia económica al tenor de lo requerido en el escenario excepcional previsto en el artículo 148 de la Constitución.

5.3.4. ¿El Proyecto de Decreto-ley, contraviene el artículo 335 de la Constitución por generar un desequilibrio en el mercado al otorgar mejores condiciones y precios dentro de las Zonas Francas?

86. Se ha planteado que varias disposiciones del Proyecto de Decreto-ley que regulan las zonas francas y los beneficios que estas adquieren, específicamente las relativas a exoneración de impuestos aduaneros y tributos (artículos 24, 31 y 33), generarían un desequilibrio en el mercado. Esto ocurriría porque estas empresas llegarían a ubicarse en mejores condiciones de mercado y precios, independientemente de la calidad de productos, en comparación con la producción nacional. Esto podría implicar “prácticas monopólicas”, contraviniendo el segundo inciso del artículo 335 de la Constitución.²⁷
87. Al respecto, cabe mencionar que el segundo inciso del artículo 335 de la Constitución establece que “El Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal”.
88. Por su parte, el artículo 24 del Proyecto de Decreto-ley establece que las zonas de inversión gozarán del tratamiento de destino aduanero “con la exención del pago de los tributos al comercio exterior, excepto tasas por servicios aduaneros, *para la importación de insumos, bienes de capital y materias primas que ingresen a dichas zonas*” (énfasis

²⁷ Virgilio Hernández Enríquez, escrito en calidad de *amicus curiae*, 02 de junio de 2023, p. 8.

añadido). Esta disposición reforma el artículo 46 del COPCI en dos sentidos: (i) reemplazando la frase “de las mercancías extranjeras que ingresen a dichas zonas” por la frase que consta en cursivas en la cita textual referida y (ii) determinando su aplicabilidad para las Zonas Francas y no solo para las Zonas Especiales de Desarrollo Económico, como consta en la norma vigente.

89. Los artículos 31 y 33 del Proyecto de Decreto-ley agregan disposiciones al COPCI y a la Ley de Régimen Tributario Interno. El artículo 31 determina que las zonas de inversión “están exentas del pago de todos los tributos al comercio exterior”, con determinadas excepciones, y el artículo 33 prescribe, en lo principal, que los sujetos pasivos que sean administradores u operadores de zonas de inversión “estarán exonerados del pago del impuesto a la renta por los primeros diez (10) años, contados a partir del ejercicio fiscal en el que se generen ingresos operacionales como administrador u operador”.
90. Así, esta Corte encuentra que las Zonas Francas son espacios limitados que “se considerarán fuera del territorio aduanero nacional, en lo que respecta a los derechos arancelarios, impuestos y recargos” (artículo 7 del Proyecto de Decreto-ley). En ese sentido, los productos y servicios que se generan en Zonas Francas, aunque podrían operar con precios inferiores a los del mercado nacional, se comercializan en el mercado externo, pues los bienes y servicios deben ser reexpedidos, exportados o reexportados a terceros países, sin que puedan ser ingresados al mercado nacional sin un proceso previo (artículo 10 del Proyecto de Decreto-ley).
91. De modo que, las mercancías y servicios de estas zonas de inversión no compiten de manera directa con los operadores económicos del mercado relevante nacional, a menos que atraviesen un proceso de nacionalización (artículo 10 del Proyecto de Decreto-ley). Es decir, las sociedades que operan en Zonas Francas y que, por tanto, se benefician de incentivos tributarios y arancelarios, no pueden ingresar al mercado ecuatoriano sin más y únicamente podrán hacerlo una vez que se hayan pagado los impuestos y tasas aduaneras que mantienen a los operadores locales en capacidad de competir.
92. En ese sentido, no se observa que las reformas tendientes a regular la apertura y operación de Zonas Francas y, particularmente, las normas que establecen beneficios tributarios y aduaneros admitan la generación de prácticas abusivas, de monopolios o de competencia desleal, ni se evidencia un trato desigual o discriminatorio para los operadores de los mercados relevantes nacionales, dentro del territorio aduanero ecuatoriano, pues están sometidos a regímenes y condiciones distintas. No obstante, para

un examen a profundidad, se requeriría evaluar el balance de los aspectos favorables y desfavorables, desde el punto de vista económico y también de la eficiencia, una vez surtiesen efectos en la práctica.

93. En consecuencia, en virtud de todo lo expuesto hasta aquí, dado que se ha encontrado una incompatibilidad entre el Proyecto de Decreto-ley y la Constitución, esta Corte Constitucional determina que no es procedente emitir un dictamen favorable de constitucionalidad. Pese a ello, al haberse efectuado un análisis únicamente preventivo en el que la inconstitucionalidad encontrada corresponde al artículo 148 de la Constitución, por la irreformabilidad de sus cláusulas y no tratarse de materia económica urgente, nada impide que se presente un proyecto de ley sobre la misma temática una vez que se reconforme la Asamblea Nacional.

6. Dictamen

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador resuelve:

1. Emitir **dictamen no favorable** respecto del proyecto de decreto-ley de urgencia económica denominado “Decreto Ley Orgánica Reformatoria para la Atracción y Fomento de Inversiones para el Desarrollo Productivo”.
2. Dejar a salvo la facultad del presidente de la República de presentar un proyecto de ley sobre la misma temática una vez instalada la nueva conformación de la Asamblea Nacional.
3. Notifíquese, publíquese, y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade

Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín, en sesión extraordinaria de 16 de junio de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 2-23-UE/23

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Compartiendo la decisión del dictamen 2-23-UE/23 (“**dictamen**”), considero oportuno realizar algunas consideraciones sobre la facultad extraordinaria del presidente de la República de dictar decretos-leyes (legislación de urgencia) en ausencia de la Asamblea Nacional (órgano que goza de la potestad legislativa) en el contexto de su disolución en los términos del artículo 148 de la Constitución:
2. En el Estado constitucional ecuatoriano, el órgano al que le está atribuida exclusivamente la *potestad de legislar* (crea normas jurídicas con rango y fuerza de ley) es a la Asamblea Nacional (art. 120 núm. 6 CR), como órgano representativo democrático, mediante un procedimiento legislativo con todas las garantías: público, contradictorio y con la participación de las minorías.
3. La Constitución de 2008 establece dos escenarios en los que el ejecutivo podría dictar *decretos-leyes*:
 - 3.1. *Artículo 140*: cuando el presidente de la República envía un proyecto de ley calificado de urgente en materia económica, para que sea tratado en 30 días imposterables. Si la Asamblea Nacional “no apruebe, modifique o niegue” dicho proyecto, la Constitución le habilita a promulgar y publicar el texto del proyecto como decreto-ley.
 - 3.2. *Art. 148*: en el caso de que, el presidente de la República, por alguna de las causales establecidas en esa misma disposición, decreta la disolución de la Asamblea Nacional (por ese tiempo, no existe órgano legislativo, hasta las nuevas elecciones), el jefe de Estado puede dictar decretos leyes de urgencia económica previo dictamen de la Corte Constitucional. Facultad que caduca con la instalación del nuevo órgano legislativo.
4. Como se puede notar, la diferencia fundamental entre las dos disposiciones constitucionales es que, mientras, en el artículo 140 de la Constitución, habilita al presidente de la República –por omisión de la Asamblea Nacional en funciones– a promulgar el texto del proyecto como decreto-ley; en el artículo 148, la Constitución establece una verdadera habilitación para legislar en ausencia absoluta del parlamento, hasta la instalación del nuevo órgano legislativo. Por estas razones los controles políticos y jurisdiccionales son diferentes y de distinta intensidad, como acertadamente se expone en el dictamen.

5. A partir de lo expuesto, el dictamen se ocupa del alcance del control jurisdiccional encargado a esta Corte en el contexto descrito y, en síntesis, se delinea un examen tanto formal como material de constitucionalidad:

5.1. Control formal: en este primer momento se verifican las condiciones para activar la facultad legislativa extraordinaria del presidente de la República en ausencia de la Asamblea Nacional: (i) competencia, los decretos-leyes solo pueden ser dictados por el Jefe de Estado y no es delegable; (ii) presupuesto habilitante, que existan circunstancias emergentes que justifiquen una respuesta inmediata; (iii) conexidad, que la respuesta normativa en materia económica se relacione con las circunstancias que la justifican; e, (iv) inmediatez, es decir, que el margen temporal de los efectos económicos sea de tal naturaleza que no pueda esperarse, hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional. Los parámetros (ii) al (iii) son manejados en consideración de la libre apreciación del órgano político (presidente de la República) en cuanto a la calificación de urgencia, al diseño de la respuesta normativa y de los efectos esperados, pero sin que la discrecionalidad signifique arbitrariedad.

5.2. Control material: este control de la constitucionalidad de la respuesta normativa (decreto-ley) se le realiza a *prima facie* (inconstitucionalidades evidentes) y en consideración de cargos presentados por los *amici curiae*, lo que asegura cierta participación de los ciudadanos. En este contexto, la revisión previa de la Corte no excluye que se puedan presentar acciones públicas de inconstitucionalidad –u otras acciones– con cargos concretos sobre la norma examinada.

6. Ahora bien, como se puede notar, el *control formal* es básicamente un control de las *condiciones habilitantes* para activar la facultad presidencial extraordinaria del artículo 148 de la Constitución. Es decir –y es aquí donde me aparto parcialmente de dictamen 2-23-UE/23– que si no se verifican los requisitos constitucionales que permiten al Jefe de Estado ejercer la potestad de dictar decretos-leyes en ausencia de la Asamblea Nacional, ya no era necesario hacer un examen de constitucionalidad de la propuesta de respuesta normativa.

7. Esta conclusión se deriva de la misma lógica del propio dictamen: (i) si las circunstancias emergentes que requieren una respuesta perentoria, según como lo expone el propio Jefe de Estado, no se verifican con cierta plausibilidad; o, (ii) si la respuesta normativa económica no está enlazada con las circunstancias emergentes; o, (iii) si la inmediatez de los efectos no se actualizan de tal manera que se justifique

que no es posible esperar la instalación de la nueva Asamblea Nacional; el presidente de la República no está habilitado a dictar un decreto-ley en ausencia del órgano legislativo. Por ello, la exposición de motivos, los datos económicos u otros, y los argumentos expuestos en la audiencia por el ejecutivo son primordialmente relevantes, para la apreciación de los supuestos habilitantes.

8. Por lo tanto, el análisis del dictamen debió concluir en las cuestiones formales y ya no hacer control de fondo; ya que, la respuesta normativa no podía prosperar y era inoficioso pronunciarse y fijar criterio sobre un texto que no tendrá ninguna consecuencia práctica. Por lo demás, concuerdo con los demás argumentos y la decisión.

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en el dictamen de la causa 2-23-UE, fue presentado en Secretaría General el 16 de junio de 2023, mediante correo electrónico a las 13:36; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 2-23-UE/23

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), así como en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”), presenté mi concurrencia respecto del dictamen de mayoría 2-23-UE/23. Así, considero necesario precisar mi postura respecto del control de constitucionalidad que le corresponde efectuar a este Organismo, al amparo de lo previsto en el artículo 148 de la Constitución de la República (“CRE”).
2. El dictamen de mayoría refiere que existen dos regímenes diferenciados a partir de lo previsto en los artículos 140 y 148 de la CRE, por lo que señala que la emisión de dichos artículos, aunque tiene una denominación similar, su alcance y naturaleza son distintos.
3. Al respecto, a mi criterio, es importante distinguir que, por una parte, el artículo 140 de la CRE, en su inciso primero prevé que “La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley *calificados de urgencia en materia económica*. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción [...]” (énfasis agregado); y que, por otro lado, el artículo 148 de la CRE, en su último inciso establece que “Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República *podrá*, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, *expedir decretos-leyes de urgencia económica*, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo” (énfasis agregado).
4. En este contexto, sobre la calificación de un proyecto ley de urgencia económica, el Presidente de la República cuando remite un proyecto de ley a la Asamblea, con tal calificación, lo hace por una disposición constitucional, esto es, el artículo 140 de la CRE, que justamente le faculta a calificarlo de urgente en materia económica. En tanto que, de la literalidad del contenido del inciso primero del artículo 148 de la CRE, se observa que la norma como tal, no establece que los decretos ley respecto de los cuales la Corte Constitucional debe emitir un dictamen previo, sean remitidos a este Organismo con tal calificación.

5. Sin desconocer la diferencia que existe entre un régimen ordinario y extraordinario; en el primer caso -artículo 140 de la CRE- el proyecto de ley ya es remitido con la calificación de urgente en materia económica; en tanto que, en el segundo caso - artículo 148 de la CRE- aunque la norma constitucional no disponga que se remita con dicha calificación, no se puede dejar de observar que constituyen competencias exclusivas del Estado Central, de la Función Ejecutiva y en específico del Presidente de la República, la iniciativa exclusiva para presentación de proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos; y, las políticas, entre otras, la económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y de comercio exterior.
6. En este orden de ideas, en el dictamen de mayoría, la Corte Constitucional se pronuncia sobre el alcance de la facultad del Ejecutivo para la calificación de la urgencia económica en un régimen ordinario y uno extraordinario; y, determina que, “el proyecto de Decreto-ley no constituye *per se* una norma de urgencia económica al tenor de lo requerido en el escenario excepcional previsto en el artículo 148 de la Constitución”, ello con base en que el mismo, no cumpliría el criterio de inmediatez de los efectos económicos de las medidas planteadas en relación con “las circunstancias apremiantes”, de tal forma que no se pueda esperar hasta la instalación del nuevo órgano legislativo.
7. Sobre esto considero que el papel de este Organismo al pronunciarse sobre si el proyecto de decreto-ley es o no de urgencia económica, debe ser respetuoso con la integralidad de las disposiciones constitucionales, que como se indica confieren potestades en materia económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y de comercio exterior al Presidente de la República, y la competencia de la Corte se debe centrar en el dictamen previo de constitucionalidad, es decir, contrastar el texto del decreto con la norma suprema.
8. Se debe tomar en cuenta además que la Corte Constitucional no ejerce competencias en el orden económico, y la Constitución atribuye esa experticia técnica a otras entidades. Esto no quiere decir, sin embargo, que la materia quedaría por fuera del control, ya que, si se pretendiera proponer una reforma educativa, por ejemplo, no pasaría el control de la Corte por contravenir la esencia del artículo 148 de la CRE.
9. Por otro lado, en el dictamen se precisa que la posibilidad del Presidente de la República de legislar en lo que se ha denominado régimen extraordinario de transición, no puede entenderse como una forma de restringir la deliberación

democrática, ni que dicha facultad puede ser usada como un mecanismo para evadir el debate democrático, o para atender a la necesidad de resolver situaciones urgentes que no puedan esperar al establecimiento de la nueva Asamblea Nacional.

- 10.** No coincido con este criterio, pues justamente el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales decretó la disolución de la Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna, en este escenario, partiendo de lo previsto en el último inciso del artículo 148 de la CRE, el propio texto constitucional faculta al Presidente a expedir decretos-leyes de urgencia económica, no para evadir el debate democrático, sino porque justamente está disuelta la Asamblea Nacional, lo que impide un tratamiento previo del decreto-ley por parte de dicho Organismo, es decir, no es adecuado afirmar que este es un mecanismo para eludir la deliberación democrática.
- 11.** De ahí que, la misma Constitución haya previsto que en dichas circunstancias, se requiera un control previo de la Corte Constitucional a través de un dictamen. De esta forma, se garantiza un control previo de constitucionalidad del mismo y también un control posterior por parte de la Asamblea Nacional. Por tal motivo, el criterio de inmediatez que se aplica en el dictamen de mayoría no necesariamente puede conllevar a que no se pueda esperar el tratamiento de la Asamblea Nacional del proyecto de decreto-ley, pues este órgano legislativo, una vez instalado, interviene en su tratamiento, pudiendo aprobarlo o derogarlo.
- 12.** En cuanto al análisis efectuado en el dictamen respecto de que: “corresponde contrastar las normas referidas [artículos 16, 17 y 18 del proyecto del decreto-ley] con el inciso final del artículo 148 de la Constitución”, coincido en que este examen debe efectuarse considerando que el tenor literal de dicha disposición constitucional establece que los decretos-ley “podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo”.
- 13.** En virtud de lo cual, comparto con la conclusión del dictamen de que el efecto ultraactivo de lo planteado “estaría materialmente limitando esta facultad constitucionalmente prevista de control”, siendo una “transgresión al artículo 148 de la Constitución”.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en el dictamen de la causa 2-23-UE, fue presentado en Secretaría General el 16 de junio de 2023, mediante correo electrónico a las 13:50; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL