

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIA Y DICTÁMENES:

76-21-EP/23 En el Caso No. 76-21-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 76-21-EP	2
1-23-UE/23 En el Caso No. 1-23-UE Emítese dictamen favorable respecto del proyecto de “Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar”	13
2-23-UE/23 En el Caso No. 2-23-UE Emítese 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”.....	50



Sentencia 76-21-EP/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 14 de junio de 2023

CASO 76-21-EP

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

SENTENCIA 76-21-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto de inadmisión de un recurso de casación en materia penal por encontrar una vulneración del derecho a recurrir. Dicho auto se fundamentó en la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia, la cual fue declarada inconstitucional en la sentencia 8-19-IN/21.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 27 de octubre de 2018, J.M.C.F presentó una denuncia en la Fiscalía General del Estado (la “**Fiscalía**”) por el presunto delito de violación, en perjuicio de su hija C.E.C.M.¹ Los hechos se habrían suscitado en la comunidad Chiriguasi, del pueblo Kichwa Karanki.
2. El 18 de julio de 2019, la jueza de la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón de Ibarra, dictó auto de llamamiento a juicio en contra de Alex Jefferson Matango Ichau (“**Alex Matango**” o el “**accionante**”), Jefferson Bayardo Ichau Ichau y Wilman David Ichau Cacuangó,² por su presunta participación, en calidad de autores, del delito tipificado en el artículo 171, numeral 2, del Código Orgánico Integral Penal.³
3. El 20 de noviembre de 2019, el Tribunal de Garantías Penales de Imbabura (el

¹ Datos confidenciales al amparo del artículo 4 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional y del respectivo Protocolo de la información confidencial de la Corte Constitucional, con la finalidad de evitar la exposición y revictimización de la víctima adolescente.

² Conforme se desprende de los recaudos procesales, si bien se emitió el auto de llamamiento en contra de los tres individuos, se sienta la razón correspondiente de que Jefferson Bayardo Ichau Ichau y Wilman David Ichau Cacuangó se encuentran prófugos de la justicia, por lo que se suspende la etapa de juicio hasta cuando los procesados se presenten físicamente ya sea de manera voluntaria o detenidos, por lo que se insistió en su captura.

³ COIP, artículo 171.- Violación. - Es violación el acceso carnal, con introducción total o parcial del miembro viril, por vía oral, anal o vaginal; o la introducción, por vía vaginal o anal, de objetos, dedos u órganos distintos al miembro viril, a una persona de cualquier sexo. Quien la comete, será sancionado con pena privativa de libertad de diecinueve a veintidós años en cualquiera de los siguientes casos: 2. Cuando se use violencia, amenaza o intimidación.

“**Tribunal**”), en voto de mayoría, declaró culpable a Alex Matango en el grado de cómplice del delito de violación.⁴ De esta decisión, la Fiscalía interpuso recurso de apelación.⁵

4. El 9 de junio de 2020, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura (la “**Sala Provincial**”), revocó la sentencia de mayoría y declaró culpable a Alex Matango del delito de violación en el grado de autor.⁶ De esta decisión, el sentenciado presentó un recurso de ampliación y aclaración, el mismo que fue negado en auto de 25 de junio de 2020. El sentenciado interpuso recurso de casación.
5. El 19 de octubre de 2020, el Tribunal de Casación de la Sala Especializada Penal de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional (el “**Tribunal de Casación**”), con base en la resolución 010-2015 de la Corte Nacional, inadmitió el recurso de casación.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 18 de noviembre de 2020, Alex Matango presentó una acción extraordinaria de protección en contra de i) el auto de inadmisión de 19 de octubre de 2020, emitido por el Tribunal de Casación, ii) la sentencia emitida por la Corte Provincial el 9 de junio de 2020, y, iii) la sentencia emitida por el Tribunal el 20 de noviembre de 2019. La acción extraordinaria de protección fue signada con el # 76-21-EP.
7. El 4 de marzo de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite y solicitó los informes de descargo a las autoridades jurisdiccionales señaladas en el párrafo precedente.⁷
8. El 22 de marzo de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes. El 15 de febrero de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó dar tratamiento prioritario al caso 76-21-EP; y el 19 de mayo de 2023, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso e insistió en el requerimiento de información al Tribunal de Casación.

⁴ Pese a la acusación fiscal en grado de autor, el Tribunal en voto de mayoría consideró que su actuación correspondía a la condición de cómplice ya que consideró que no existían “(...) pruebas plenas de ser identificado directamente de forma visual, sino solo escucharlo por su voz en el grupo por la víctima (...)”. Por su parte, el voto salvado correspondiente ratificó el estado de inocencia del procesado.

⁵ El procesado no impugnó la decisión.

⁶ La Sala Provincial consideró que: “(...) se colige que, los elementos de prueba presentados por la Fiscalía, son suficientes y generan certeza sobre los hechos a juzgarse, por lo que, le permiten a este Tribunal, arribar a la certeza requerida para pronunciar sentencia, en razón de que está comprobada la existencia del delito, y la participación del acusado.”

⁷ El tribunal que conoció la admisión de la causa estaba conformado por el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, y las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín.

2. Competencia

9. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. El accionante solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección; se declare la violación por omisión del derecho al debido proceso, acceso a la justicia y tutela judicial efectiva; y a la seguridad jurídica;⁸ y solicita se deje sin efecto el auto de inadmisión dictado por el Tribunal de Casación.
11. Sobre la presunta omisión del derecho al debido proceso, el accionante señala que pertenece al Pueblo Karanki de la nacionalidad Kichwa y, luego de citar diversas fuentes para caracterizar al Estado plurinacional e intercultural, así como el derecho a la identidad cultural, argumenta que se vulnera la garantía de cumplimiento de normas y derechos ya que:

los jueces de casación, al inadmitir el recurso de casación, me impiden ser juzgado bajo el principio de interculturalidad consagrado en el Art. 1 de la [CRE] por ende tener una sentencia con interpretación intercultural, así como, los Jueces Provinciales de la Corte Provincial de Imbabura y los jueces del Tribunal de Garantías Penales de Imbabura, violan por omisión los derechos contemplados en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en su Artículo 8.1 y 9.2, instrumento que al ser ratificado por el Estado ecuatoriano además de ser vinculante forma parte del bloque de constitucionalidad tal cual se determina en el Artículo 424 de la [CRE].

12. En la misma línea, añade que:

Los jueces del Tribunal de (...) de la Corte Nacional de Justicia, quienes al inadmitir el recurso de casación, contribuyeron a que se vulnera el derecho al debido proceso, relacionado a que los jueces deben garantizar el cumplimiento de las normas, principios y derechos de las partes, asimismo por los jueces del [Tribunal] (...) y de [Sala Provincial], quienes al emitir la sentencia terminan imponiendo la sanción prevista en el Código Orgánico Integral Penal, como si el compareciente se tratase de cualquier ciudadano violentando mi derecho a una identidad cultural milenaria.

⁸ CRE, artículos 76, 75 y 82, respectivamente.

13. Señala también que “se viola por omisión el precedente constitucional promulgado mediante sentencia 113-14-SEP-CC, Caso No. 0731-10-EP, de fecha 30 de julio de 2014, por la Corte Constitucional”.
14. En cuanto a la presunta violación a la seguridad jurídica, señala que la:
- vulneración por omisión a los derechos constitucionales y aquellos contemplados en los instrumentos internacionales, conlleva a la violación del derecho a la seguridad jurídica consagrada en el Artículo 82 de la norma constitucional, derecho relacionado con el cumplimiento y respeto hacia la Constitución y la existencia de normas jurídicas previas, claras públicas y aplicadas por las autoridades competentes.
15. Por otra parte, argumenta que se viola por omisión el derecho al debido proceso en la garantía de motivación ya que: “este ejercicio [de motivar] que se espera que hagan los jueces, no existe en las decisiones aludidas, quienes lo único que hacen es transcribir en forma integral lo actuado, cuando lo que correspondía (...) [es] valorar de forma disgregada, mediante un razonamiento crítico, en relación con los hechos facticos (sic) del caso a resolver”. Añade que las decisiones no aplicaron el test de motivación de la sentencia 074-14-SEP-CC.
16. También señala que se ha propiciado la vulneración al derecho de la tutela judicial efectiva por cuanto “[e]n el caso particular, al ser indígena, se ha demandado a los órganos competentes el respeto a los derechos reconocidos en la [CRE], así como, el Convenio 169 de la OIT y lo determinado por la Corte Constitucional en el precedente constitucional”, refiriéndose a la sentencia. 113-14-SEP-CC, caso 0731-10-EP.
17. Igualmente, alude que se violenta el principio de convencionalidad y consecuentemente al derecho al debido proceso ya que “los jueces omiten aplicar el contenido [del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo] esto es, lo prescrito en los artículos 8.1, 9.2 y 10.1.2”.

3.2. Posición de la parte accionada

18. El 12 de abril de 2021, Diego Fernando Chávez Vaca, en su calidad de juez del Tribunal de Garantías Penales de Imbabura, envió su informe de descargo. En lo principal, señala que integró el Tribunal de Garantías Penales de Imbabura que resolvió la situación jurídica del accionante. Señala que emitió un voto salvado por cuanto consideró que Fiscalía “no había realizado una investigación seria y exhaustiva, de acuerdo a estándares internacionales de derechos humanos para la investigación de delitos de naturaleza sexual”; y, además, porque en dicha audiencia conoció que “el procesado antes citado, se autodeterminó como un ciudadano

miembro de una Comunidad Indígena” y que, por ende, era obligatorio aplicar el Convenio 169 de la OIT.

19. Por su parte, María Dolores Echeverría Vásquez y Leonardo Bolívar Narváez Palacios, en su calidad de jueces del Tribunal de Garantías Penales de Imbabura, enviaron su respectivo informe de descargo el 13 y 16 de abril de 2021, respectivamente. En lo principal, coinciden en señalar que actuaron conforme a lo dispuesto por el COIP respecto a la audiencia de juzgamiento. Señalan además que, conforme se desprende de la sentencia reducida a escrito, el accionante a través de su defensa jamás “hizo referencia a este presupuesto de pertenencia a un pueblo indígena, de identidad como tal, de cultura o costumbres al respecto del procesado, ahora sentenciado y accionante, esto es que sea indígena perteneciente al Pueblo Karanki, de la nacionalidad Kichwa, como ahora se ha establecido en el libelo de demanda”. Por lo expuesto, consideran que no corresponde la alegación de derechos constitucionales del accionante y solicitan que se niegue la demanda.
20. En cuanto a los jueces de la Sala Provincial, mediante oficio 0026-2021-CPJI de 5 de abril de 2021, presentaron su informe de descargo. En lo principal, tras transcribir sus decisiones judiciales emitidas en el presente caso, señalan que “en el momento procesal oportuno el procesado y hoy sentenciado, por medio de su defensa técnica no han presentado prueba de ninguna naturaleza para acreditar su pertenencia a una etnia o comunidad indígena. No existe prueba alguna que pudo haber sido analizada y sea fuente de pronunciamiento y decisión en la sentencia”.
21. Por su parte, en escrito presentado el 24 de mayo de 2023, la jueza nacional Daniela Camacho señaló que formó parte del tribunal que emitió la decisión impugnada, y señaló que, por cuanto el recurso de casación fue inadmitido en aplicación de la resolución 010-2015, considera que esta Corte Constitucional deberá guardar coherencia con la sentencia dictada en el caso 8-19-IN y acumulado.

4. Cuestión previa

22. En su demanda, el accionante alega la vulneración de derechos en varias decisiones emitidas dentro del proceso penal referido previamente, incluido el auto de inadmisión de su recurso de casación dictado por el Tribunal de Casación. Anteriormente, este Organismo ha analizado a la luz del derecho a recurrir la inadmisión de recursos de casación en materia penal sin que se convoque a audiencia de fundamentación.⁹

⁹ Ver CCE, sentencias 1679-17-EP/22, 6 de julio de 2022; 2778-16-EP/22, 13 de julio de 2022 y 2125-17-EP/22, 22 de julio de 2022; entre otras.

23. La Corte Constitucional ha establecido que el derecho a recurrir tiene como objeto evitar que las personas sean privadas del acceso a un recurso, mediante requisitos no previstos en la ley; o mediante una aplicación arbitraria o irrazonable de presupuestos normativos que establezcan trabas u obstáculos que tornen al derecho en impracticable.¹⁰ De modo que, en la sentencia 8-19-IN/21, declaró la inconstitucionalidad de la resolución 10-2015, emitida por la Corte Nacional de Justicia,¹¹ por la imposición de una fase de admisibilidad del recurso de casación penal que no ha sido prevista en la ley.

24. En dicha decisión esta Corte determinó que:

los autos que fueron empleados por la Corte Nacional como base de su resolución de jurisprudencia vinculante, correspondieron a autos que fueron emitidos durante una etapa procesal –fase de admisión– no prevista en ese momento en el COIP, y que en consecuencia patentizaron una violación al debido proceso, careciendo de validez jurídica, y no pudiendo ser empleadas para la configuración de jurisprudencia vinculante.¹²

25. Este Organismo también estableció que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad serían “hacia el futuro, lo que incluye los casos pendientes de resolución y entre estos, aquellos en que se han presentado acción extraordinaria de protección para tutelar posibles violaciones a derechos constitucionales”.¹³

26. Por lo tanto, se analizará si esta acción extraordinaria de protección se enmarca en los presupuestos de la sentencia 8-19-IN/21, y si, como consecuencia de ello, se ha vulnerado algún derecho constitucional del accionante. Si se constatará que el caso en análisis se subsume en los presupuestos identificados en la sentencia antes mencionada, no sería necesario un examen detallado de los cargos formulado por el accionante.

5. Análisis Constitucional

5.1. Planteamiento del problema jurídico

27. En el marco de las consideraciones previas de los párrafos precedentes, este Organismo analizará un problema jurídico respecto al auto de inadmisión del recurso

¹⁰ CCE, sentencias 1270-14-EP/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 27 y 2778-16-EP/22, 13 de julio de 2022, párr. 27.

¹¹ CCE, sentencia 8-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, VI. Decisión 1.

¹² CCE, sentencia 8-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021 párr. 71.

¹³ CCE, sentencia 8-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, VI. Decisión 1.

de casación emitido por la Corte Nacional de Justicia.

28. En la demanda, el accionante alega que el auto de inadmisión de la Corte Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos ya que la inadmisión no permitió que la Corte Nacional se pronuncie sobre la aplicación del principio de interculturalidad. No obstante, dado que de la línea jurisprudencial de esta Corte se desprende que, en causas similares anteriores, relacionadas con la inadmisión a trámite del recurso de casación en procesos penales, este Organismo los ha analizado a la luz del derecho a recurrir;¹⁴ y, por las consideraciones señaladas como cuestión previa, se formula el siguiente problema jurídico:

¿El auto de inadmisión del recurso de casación se subsume dentro de los presupuestos de la sentencia que declaró la inconstitucionalidad de la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia, y por tanto, vulnera el derecho a recurrir del accionante?

5.2. Resolución del problema jurídico

29. El artículo 76, numeral 7, literal m) de la Constitución de la República establece:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

30. Este Organismo ha determinado que “el derecho a recurrir es una garantía del debido proceso, que faculta a las partes y sujetos procesales a interponer los recursos que la ley concede en contra de las decisiones judiciales, entendido como un canal y cauce para examinar las resoluciones jurisdiccionales, ya sea por el propio juez ad-quo o el juzgador ad-quem, prerrogativa que es de configuración legal”.¹⁵
31. De igual manera, esta Corte ha señalado en su jurisprudencia que este derecho tutela el acceso a los recursos de impugnación, de tal manera que este no sea restringido por requisitos no previstos en la ley.¹⁶ En ese orden de ideas, si bien este Organismo ha reconocido que “la garantía de recurrir el fallo no es absoluta y su ejercicio se

¹⁴ En tal sentido véase las sentencias: CCE, 1679-17-EP, 6 de julio de 2022, 2778-16-EP/22, 13 julio de 2022, 2125-17-EP/22, 27 de julio de 2022 y 1708-20-EP/22, 19 de diciembre de 2022.

¹⁵ CCE, sentencia 1802-13-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 48.

¹⁶ CCE, sentencias 41-21-CN/22, 22 de junio de 2022, párr. 24; 1945-17-EP/21, 13 de octubre de 2021, párr. 25 y 2778-16-EP/22, 13 de julio de 2022, párr. 27.

encuentra sujeto a la regulación prevista en la Constitución o la ley, siempre que responda a la necesidad de garantizar los derechos constitucionales y no se afecte su núcleo esencial”,¹⁷ este se vulnera cuando se imponen “trabas irrazonables o desproporcionadas, u obstáculos que tornen al derecho en impracticable”.¹⁸

32. Por lo expuesto, para dar respuesta al problema jurídico planteado, en el caso concreto, de conformidad con los efectos de la sentencia 8-19-IN21, se verificarán tres supuestos:

- i) Que en el caso en análisis se haya inadmitido el recurso de casación, con fundamento en la resolución 10-2015 de la Corte Nacional de Justicia que fue declarada inconstitucional.
- ii) Que la demanda de la acción extraordinaria de protección haya estado pendiente de resolución al momento de la publicación de la sentencia 8-19-IN/21 en el Registro Oficial de 14 de febrero de 2022.
- iii) Que como consecuencia se vulnere el derecho a recurrir.

33. De la revisión del expediente consta que, en el caso bajo análisis, el recurso de casación fue examinado y consecuentemente inadmitido bajo las causales previstas en la resolución 010-2015, cumpliéndose así el supuesto i). Lo anterior, por cuanto en el auto de inadmisión se aprecia lo siguiente:

En definitiva, al formularse a través de medio escrito el recurso de casación debe expresarse por la parte procesal el sustento de los cargos de error in iudicando, y de conforme (sic) la Resolución 010-2015, dictada por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, que constituye jurisprudencia de triple reiteración pasada por autoridad del máximo órgano de la jurisdicción ordinaria, respecto del alcance del artículo 657.2 del [COIP] (...). Por ello, la falta de fundamentación del recurso de casación, acerca de las razones que motivan su interposición, de acuerdo a las causales legalmente previstas; así como las prohibiciones sobre nueva valoración de los hechos o la prueba, son causas para su inadmisión por el ‘tribunal designado por sorteo’ (...) En consecuencia, por las razones que preceden, este Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, resuelve: 5.1. Inadmitir a trámite el recurso de casación interpuesto por Alex Jefferson Matango Ichau.

34. Sobre el supuesto ii), la demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada el 18 de noviembre de 2020, fue admitida a trámite el 4 de marzo de 2021, y se avocó conocimiento el 19 de mayo de 2023. Por tanto, el caso se encontraba pendiente de resolución en esta Corte al momento de la publicación de la sentencia 8-19-IN /21 en el Registro Oficial de 14 de febrero de 2022.

¹⁷ CCE, sentencias 200-20-EP/22, 06 de julio de 2022, párr. 40; y 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 41.

¹⁸ CCE, sentencia 2778-16-EP/22, 13 de julio de 2022, párr. 27.

- 35.** Finalmente, en relación al supuesto iii), este Organismo constata que la aplicación de la resolución 10-2015, declarada inconstitucional, impidió que el accionante fundamente su recurso de casación en una audiencia, tal como lo dispone el artículo 657(2) del COIP. Esta exigencia de requisitos no previstos en la legislación penal privó al accionante de acceder al recurso de casación.
- 36.** Por lo expuesto, el auto impugnado vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir y, por tanto, al verificarse que los hechos del caso se subsumen dentro de los presupuestos establecidos en la sentencia 8-19-IN/21, no se estima necesario analizar los demás cargos del accionante, ya que aquellos podrían ser objeto de la decisión que se adopte en la sentencia de casación al resolver el recurso del accionante, como efecto de la medida de reenvío que corresponde aplicar en el presente caso.

5.3. Reparación

- 37.** De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC y en concordancia con la jurisprudencia de esta Corte, como medida de reparación se deja sin efecto el auto de inadmisión y se dispone que la Corte Nacional, en función a las atribuciones y al trámite establecido en los artículos 656 y 657 del COIP, analice todos los cargos esgrimidos en el recurso de casación del accionante, determine si su recurso procede o no; así como si se ha violado o no la ley en la tramitación de la causa. Asimismo, esta Corte estima oportuno recordar a la Corte Nacional de Justicia que, al momento de resolver el recurso de casación, en la medida que corresponda, procure garantizar la aplicación del principio intercultural,¹⁹ a fin de comprender de manera integral los hechos y el proceso.²⁰

6. Decisión

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

- 1. Aceptar la acción extraordinaria de protección 76-21-EP.**
- 2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo.**

¹⁹ Ver CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr. 248. 254.

²⁰ Esta Corte, al realizar el reenvío, ha realizado un recordatorio similar en la sentencia 2287-21-EP/23, 18 de enero de 2023, párr. 31.

3. Disponer como medidas de reparación las siguientes:

- a. Dejar sin efecto el auto de inadmisión del recurso de casación emitido el 19 de octubre de 2020 por el Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia.
- b. Retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la vulneración del derecho, esto es, hasta antes de la emisión del auto impugnado.
- c. Devolver el expediente a la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia para que resuelva lo que en derecho corresponda conforme consta en el párrafo 37 *ut supra*.

4. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada 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, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 14 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



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

7621EP-58ca6



Caso Nro. 76-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes diecinueve de junio de dos mil veintitres, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Dictamen 1-23-UE/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 16 de junio de 2023

CASO 1-23-UE

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

DICTAMEN 1-23-UE/23

Resumen: La Corte emite dictamen favorable al proyecto de Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar, emitido por el presidente de la República dentro del régimen del artículo 148 de la Constitución de la República.

- 1. Antecedentes** _____
- 2. Competencia** _____
- 3. Contenido del proyecto de decreto-ley** _____
- 4. Argumentos de los sujetos procesales** _____
 - 4.1. Del presidente de la República** _____
 - 4.1.1. Exposición de motivos del proyecto de decreto-ley de urgencia económica _____
 - 4.1.2. Informe de la Presidencia de la República _____
 - 4.1.3. De la audiencia pública _____
 - 4.2. De los amici curiae** _____
- 5. Análisis constitucional** _____
 - 5.1. Consideraciones previas** _____
 - 5.1.1. Las facultades del Ejecutivo en la emisión de decretos-ley de urgencia económica en el marco del artículo 148 de la Constitución _____
 - 5.1.2. Regímenes diferenciados de los artículos 140 y 148 de la Constitución en la emisión de los decretos de urgencia económica _____
 - 5.1.3. El rol de la Corte Constitucional en el control constitucional de los decretos-ley de urgencia económica emitidos en el régimen del artículo 148 de la Constitución _____
 - 5.2. Planteamiento de los problemas jurídicos** _____
 - 5.3. Resolución de los problemas jurídicos** _____
 - 5.3.1. ¿El proyecto de decreto-ley de urgencia económica contiene incompatibilidades manifiestas o evidentes respecto de los principios que regulan el régimen tributario, establecidos en el artículo 300 de la Constitución? _____

- 5.3.2. ¿El proyecto de decreto-ley contraviene el artículo 148 de la Constitución por abordar materias que no son de urgencia económica? _____
- 5.3.3. ¿La creación del Impuesto a la Renta Único a los Operadores Deportivos contraviene el derecho al trabajo, igualdad y leal competencia establecidos en los artículos 33, 66 numeral 4 y 335 de la Constitución respectivamente? _____
- 5.3.4. ¿La reforma al IVA para espectáculos públicos afecta el derecho al desarrollo cultural, la igualdad y seguridad jurídica, contenidos en los artículos 22, 66 numeral 4 y 82 de la Constitución? _____
- 5.3.5. ¿La calificación de la información tributaria como reservada vulnera el principio de transparencia en las actuaciones de la administración pública contemplado en el artículo 227 y el principio de transparencia en materia tributaria dispuesto en el artículo 300 de la Constitución? _____

6. Decisión _____

1. Antecedentes

1. El 17 de mayo de 2023, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza (**“presidente de la República” o “Presidencia de la República”**) emitió el Decreto 741 en el que dispuso la disolución de la Asamblea Nacional del Ecuador por grave crisis política y conmoción interna.
2. El 17 de mayo de 2023, la Presidencia de la República, mediante oficio T.454-SGJ-23-0129, presentó a la Corte Constitucional el proyecto de Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar (**“proyecto de decreto-ley”**) “con calificación urgente en materia económica”.
3. Por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes quien avocó conocimiento del caso el 25 de mayo de 2023. En esta providencia la jueza sustanciadora solicitó al presidente de la República que, en el término de tres días, remita un informe en el que justifique las razones de la urgencia económica del proyecto de Decreto Ley Orgánica y convocó a una audiencia pública a realizarse el día 6 de junio de 2023.
4. El 31 de mayo de 2023, la Presidencia de la República presentó el informe solicitado.

5. El 6 de junio de 2023 a las 10h30 se realizó la audiencia pública, dentro de la cual se escuchó la comparecencia del presidente de la República, el ministro de Economía y Finanzas y la ciudadanía a través de *amicus curiae*.¹

2. Competencia

6. De acuerdo al artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE” o “Constitución”) y al artículo 3 numeral 4 literal h) de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el pleno de la Corte Constitucional es competente para dictaminar de manera previa, sobre la constitucionalidad del proyecto de decreto-ley de urgencia económica presentado por el presidente de la República.

3. Contenido del proyecto de decreto-ley

7. El proyecto de decreto-ley presentado por la presidencia de la República contiene 17 artículos, dos disposiciones generales, una disposición transitoria y una disposición derogatoria; que se distribuyen de este modo: El Título Preliminar que contiene dos artículos referentes al objeto y ámbito de la norma. El Libro 1 que, a su vez, se divide en dos títulos, el Título I relativo a las reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno (“LRTI”) y el Título II que trata la reforma al Código Tributario. Finalmente, las secciones de Disposiciones Generales, Disposición Transitoria y Disposición Derogatoria.
8. El contenido del proyecto de decreto-ley se resume a continuación:
 - 8.1. Los artículos 1 y 2 se refieren al objeto y ámbito del proyecto del decreto-ley. El objeto es “fortalecer la economía familiar y de los negocios populares bajo los principios de progresividad de la carga tributaria, considerando tanto sus niveles de ingresos como de gastos, y de sostenibilidad de las finanzas públicas”. Y, respecto

¹ Comparecieron como *amici curiae* dentro de la audiencia pública: Vivian Isabel Idrovo Mora, por sus propios derechos y como miembro de la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos del Ecuador; Carlos Heredia Fiallo, por sus propios derechos; David Norero Calvo, abogado de “Actividades de Pronósticos Deportivos y Juegos On Line SPORTBET S.A.”; Carlos Alberto Fonseca Sarmiento, por sus propios derechos; Jorge Ron Campoverde, por sus propios derechos; Vladimir Andocilla, en representación de “Unidad Popular”; Pablo Villegas Landázuri, profesor de Derecho Tributario; Ricardo Flores Gallardo, subdirector general de cumplimiento tributario del Servicio de Rentas Internas; Rodrigo Garcés, representante legal de la Asociación de Promotores de Espectáculos Públicos del Ecuador; Fabián Pozo Neira, en representación de la “FUNDACIÓN ECUADOR LIBRE”.

al ámbito, se determina que “[l]as disposiciones [del] presente decreto ley de urgencia económica son de orden público, de carácter general y aplicables en todo el territorio nacional”.

- 8.2. El artículo 3 enmienda el sistema de rebajas por gastos personales en el régimen general de Impuesto a la Renta para personas naturales.
- 8.3. El artículo 4 plantea la creación de impuesto a la Renta Único a los Operadores de Pronósticos Deportivos (“**IRUOPD**”) y establece el objeto del impuesto, el hecho generador del tributo, el ámbito subjetivo, la base imponible para residentes y no residentes, la tarifa del impuesto, la declaración y forma de pago.
- 8.4. El artículo 5 establece reformas a la tarifa contenida en la tabla de ingresos de Impuesto a la Renta de personas naturales y sucesiones indivisas.
- 8.5. El artículo 6 elimina del Impuesto al Valor Agregado (“**IVA**”) a los espectáculos públicos del listado de servicios que gravan tarifa 0%.
- 8.6. El artículo 7 elimina un inciso de la disposición de la LRTI, artículo 97.1., relativa al régimen especial de Impuesto a la Renta para emprendedores y negocios populares.
- 8.7. El artículo 8 elimina la disposición de la LRTI referente al sujeto activo del Régimen Simplificado para Emprendedores y Negocios Populares (“**RIMPE**”).
- 8.8. El artículo 9 establece modificaciones al ámbito subjetivo del RIMPE.
- 8.9. El artículo 10 enmienda las disposiciones referentes a los sujetos que no pueden acogerse al RIMPE.
- 8.10. El artículo 11 reforma las disposiciones referentes a la vigencia del RIMPE.
- 8.11. El artículo 12 plantea cambios en la tarifa contenida en las tablas de ingresos relativas al RIMPE.
- 8.12. El artículo 13 establece modificaciones a los deberes formales de los contribuyentes sujetos al RIMPE.

- 8.13.** El artículo 14 enmienda las disposiciones relativas a la declaración y forma de pago de los contribuyentes sujetos al RIMPE.
- 8.14.** El artículo 15 reforma la disposición relativa al IVA en el caso de las transferencias de bienes, derechos y prestación de servicios que efectúan los negocios populares y emprendedores.
- 8.15.** El artículo 16 modifica las disposiciones referentes a las retenciones en la fuente para el caso de negocios populares y emprendedores dentro del RIMPE.
- 8.16.** El artículo 17 incluye reformas al Código Tributario en cuanto al carácter de la información y las declaraciones de los contribuyentes, responsables o terceros, así como, los planes y programas de control que realiza la administración tributaria.
- 8.17.** La disposición general primera otorga un efecto para el ejercicio fiscal 2023 a las disposiciones relativas a la rebaja del Impuesto a la Renta por gastos personales y la tabla de tal impuesto.
- 8.18.** La disposición general segunda precisa que el IRUOPD entrará en vigencia a partir del 1 de enero de 2024.
- 8.19.** La disposición transitoria se refiere al plazo para la regulación de las actividades de los operadores de pronósticos deportivos.
- 8.20.** La disposición derogatoria determina que se derogan todas las normas que se contrapongan al proyecto de decreto-ley y éste entrará en vigencia a partir del dictamen favorable de la Corte Constitucional.
- 9.** Las reformas que realiza el proyecto de decreto-ley se pueden agrupar en 5 ejes temáticos: i) reformas al Impuesto a la Renta;² ii) reformas al RIMPE;³ iii) creación del IRUOPD;⁴ iv) reforma al IVA para espectáculos públicos;⁵ y, v) reforma al Código Tributario sobre el carácter de la información tributaria.⁶

² Artículos 3 y 5 del proyecto de decreto-ley.

³ Artículos 7 al 16 del proyecto de decreto-ley.

⁴ Artículo 4 del proyecto de decreto-ley.

⁵ Artículo 6 del proyecto de decreto-ley, que elimina el gravamen con tarifa cero a los espectáculos públicos.

⁶ Artículo 17 del proyecto de decreto-ley.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Del presidente de la República

4.1.1. Exposición de motivos del proyecto de decreto-ley de urgencia económica

Sobre las reformas relativas al Impuesto a la Renta

10. El presidente de la República señala que la “reforma busca aplicar una progresividad acorde a la realidad nacional, manteniendo los principios constitucionales de progresividad y equidad del impuesto a la renta”.
11. Además, menciona que “la estructura de rebaja por cargas familiares responde a dos motivaciones. La primera apunta a los principios de equidad y transparencia. [...] La segunda motivación es alinearse a estructuras aplicadas por países de la región como Argentina, Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Uruguay”. Indica que la reforma tiene como fin reconocer el ingreso de las familias ecuatorianas y sus necesidades de gasto en la estructura tributaria.

Respecto a las reformas al Régimen Simplificado para Emprendedores y Negocios Populares

12. El presidente de la República manifiesta que estas reformas tienen como objetivo “cumplir con lo dispuesto por la Corte Constitucional incluyendo un esquema progresivo en la tributación para el segmento de negocios populares y evitando su excesiva tributación” y “esclarecer aquella problemática que ha surgido en la medida que se ha aplicado el RIMPE”.

Sobre el Impuesto a la Renta Único a los Operadores de Pronósticos Deportivos

13. El presidente de la República menciona que la creación de este impuesto permitirá recaudar “en atención a los principios tributarios, aquellos [ingresos] generados por estos operadores de pronósticos deportivos, a fin de revelar una verdadera capacidad contributiva”.

Sobre la reforma al carácter de la información tributaria

- 14.** En relación con la reforma al Código Tributario, el presidente de la República arguye que “es imperante fortalecer y aclarar el ámbito de reserva de la información tributaria ya que la información que recibe el Servicio de Rentas Internas de parte de los otros países miembros de Foro Global y de los Estados Unidos es necesaria para la lucha contra la evasión fiscal”.

Respecto a la unidad de materia

- 15.** El presidente de la República menciona que el proyecto de decreto-ley cumple con el principio de unidad de materia por cuanto este:

propone reglas claras para la estabilidad normativa tributaria, a través de la generación de nuevos recursos por medio de la creación del Impuesto a la renta único a pronósticos deportivos, a la vez que siguiendo los principios de progresividad, así como el de equidad [...], promueve la redistribución de ingresos en una lógica de complementariedad entre las finanzas familiares y la sostenibilidad fiscal.

4.1.2. Informe de la Presidencia de la República

Sobre la justificación de la urgencia económica

- 16.** La Presidencia de la República determina que los asuntos de urgencia económica:

deben atenderse, entre otras formas, por la creación de nuevas líneas de financiamiento como la creación de nuevos y menos gravosos impuestos, como el Impuesto a la Renta Único a los Pronósticos Deportivos, los reajustes al Régimen Simplificado para Emprendedores y Negocios Populares-RIMPE, las modificaciones en el impuesto al valor agregado para los espectáculos públicos, o también con reajustes a los niveles de recaudación del impuesto a la renta.

- 17.** Agrega que las reformas permitirían “que las personas tengan mayores ingresos, incentivando el consumo que incluso podría generar un aumento en la recaudación de otros impuestos y por ende un incremento en los ingresos tributarios del fisco”.
- 18.** En cuanto a la urgencia, señala que “[...] en la Constitución de la República no consta desarrollado el criterio de qué se entiende por urgencia... en la doctrina la urgencia ha sido definida en conexión con el principio de necesidad”. Por tanto, determina que la urgencia del proyecto se relaciona con la “generación de ingresos para atender diversos compromisos en materia social, particularmente en áreas prioritarias como educación,

salud o seguridad, como ocurre con el caso de la creación del impuesto a los pronósticos deportivos”.

19. Adicionalmente, el presidente de la República señala que el proyecto de decreto-ley “amparado en el principio constitucional de progresividad y equidad del sistema tributario, busca promover la redistribución a ingresos en una lógica de complementariedad entre las finanzas familiares y sostenibilidad fiscal”. Menciona que la realización de rebajas del Impuesto a la Renta “persigue impulsar la economía ecuatoriana en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo”.

20. El presidente de la República menciona que:

una medida acertada en términos económicos, es la contemplada en el [proyecto de decreto ley], toda vez que por un lado persigue el equilibrio de las finanzas públicas, esto es el adecuado balance entre ingresos y egresos a través de la creación de un impuesto único a los pronósticos deportivos, el cual generará una recaudación [que servirá] para financiar el costo de derechos esenciales de la población.

21. Finalmente, argumenta que el proyecto de decreto-ley tiene como fin “mejorar la economía de las familias ecuatorianas triplicando así la deducción al impuesto a la renta reflejado en un importante incremento en la capacidad de consumo” y que la urgencia del proyecto “recae en inyectar dinero en el menor tiempo posible a las familias y con ello a la economía nacional”.

Sobre la competencia del presidente de la República para la calificación del decreto-ley de urgencia económica

22. En el informe se señala que “el presidente de la República podrá expedir decretos leyes de urgencia económica, quedando únicamente a su criterio y facultad la calificación del decreto ley de urgencia económica. De modo que la Corte Constitucional sólo podrá realizar el control abstracto normativo mas no la calificación de urgencia económica”.

4.1.3. De la audiencia pública

23. En la audiencia pública, los representantes del presidente de la República⁷ enfatizaron que, para el análisis del proyecto de decreto-ley, se debe considerar que el artículo 148

⁷ Jorge Benavides Ordóñez, subsecretario general jurídico y Yolanda Salgado Guerrón, asesora de la Secretaría General Jurídica.

de la CRE faculta a la máxima autoridad del Ejecutivo, en el escenario de la disolución de la Asamblea Nacional, a enviar a la Corte Constitucional proyectos de decreto-ley de urgencia económica.

- 24.** Además, indicaron que estos decretos revisten de tres requisitos: i) que el proyecto sea emitido por el presidente de la República; ii) que trate de materia económica; y, iii) que sea exclusivamente calificado por este como de urgencia económica. En cuanto a esta calificación mencionaron que es un parámetro que no se encuentra sujeto a escrutinio y que por encontrarse ligado a la gestión de la política pública se trata de una competencia exclusiva del presidente.
- 25.** Mencionaron que la calificación de la urgencia económica debe entenderse relacionada con la existencia de una necesidad, en el sentido que el decreto-ley debe ser tramitado de manera expedita para dar respuesta a problemas económicos.
- 26.** En ese sentido, señalaron que el articulado propuesto tiende a la satisfacción de necesidades inmediatas de la población, al otorgar mayor capacidad de consumo y propender a la reactivación de la economía, a través de las reformas al Impuesto a la Renta para personas naturales. Así mismo, la observancia de los principios de equidad y progresividad acorde a la realidad nacional como parámetros para la aplicación de RIMPE, lo cual se efectúa en beneficio de los contribuyentes para generar mayor liquidez; y, a través de la creación de nuevos tributos, que permitirán mantener la sostenibilidad fiscal, el crecimiento de la economía y cumplir con la política económica.
- 27.** De esta manera, indicaron que el rol de la Corte Constitucional, en el marco del artículo 148 de la CRE, se debe limitar a un control de constitucionalidad que analice que el articulado propuesto no afecte derechos constitucionales. Señalaron además, que este no puede suplir el papel del órgano legislativo ahora disuelto.

Ministerio de Economía y Finanzas

- 28.** En su exposición, los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas⁸ indicaron que la reforma tributaria es técnica, justa y fiscalmente responsable. Alegaron que el trámite expedito de la norma es necesario para garantizar el equilibrio de las finanzas públicas de forma sostenible; es decir, buscando la progresividad y la equidad en cuanto

⁸ Pablo Arosemena Marriott, ministro de Economía y Finanzas; Daniel Lemus, viceministro de finanzas; Juan Carlos Herrera, coordinador general jurídico; y, Álvaro Galarza, asesor jurídico.

a la redistribución de la riqueza. Señalaron que es técnica en cuanto reconoce la progresividad tributaria y mejora el esquema impositivo vigente. Indicaron que es justa porque reduce la excesiva carga impositiva a los contribuyentes. Además, manifestaron que es fiscalmente responsable ya que elimina la discrecionalidad que atenta contra la justicia tributaria.

- 29.** Adicionalmente, determinaron que las medidas contenidas en el decreto-ley, en su conjunto, inyectarán liquidez a favor de los contribuyentes, lo que permitirá una dinamización acelerada de la economía nacional. Como consecuencia, se generará un incremento en el consumo y por ende, un aumento en la recaudación de impuestos, en conjunto con la creación de nuevos tributos compensatorios.
- 30.** Así mismo, afirmaron que todo esto permitirá también afrontar agentes exógenos que impactan a la economía ecuatoriana como la desaceleración económica a nivel global, los efectos de los desastres naturales y el aumento del costo del financiamiento externo.

Procuraduría General del Estado

- 31.** La representante de la Procuraduría General del Estado⁹ se refirió a la constitucionalidad del decreto-ley y el rol de la Corte Constitucional. Indicó que el presidente de la República, ante la ausencia del órgano legislativo, tiene la facultad constitucional exclusiva de emitir proyectos de normas económicas y calificarlos como urgentes a diferencia de la potestad que, en un régimen ordinario, ostentan otros órganos del poder público.
- 32.** Respecto al papel que debe desempeñar la Corte Constitucional indicó que, dado que la LOGJCC no regula este tipo de procedimientos y que esta no debe sustituir las funciones del órgano legislativo, corresponde únicamente efectuar un análisis concerniente a la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas en su integralidad. Por lo que, dado que se ha cumplido con el procedimiento y requisitos del artículo 148 de la CRE, insta a la emisión de un dictamen favorable por parte de la Corte Constitucional.

4.2. De los *amici curiae*

⁹ Rafaella Uzcátegui Pacheco, delegada del director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado.

33. Se han presentado por escrito a este Organismo diversos *amici curiae*.¹⁰
34. Varios comparecientes, en calidad de *amicus curiae*, expusieron las razones por las cuales consideran necesaria la emisión de las reformas tributarias con el propósito de garantizar los principios de equidad tributaria, progresividad, igualdad y suficiencia recaudatoria; y así, procurar la sostenibilidad fiscal y las finanzas públicas.
35. Así también, existieron posiciones contrarias al proyecto de decreto-ley, principalmente en cuanto a que el impuesto a los operadores deportivos vulneraría el derecho a la igualdad, la libre competencia y los principios tributarios de equidad y progresividad. Respecto de la calificación con carácter reservado de la información tributaria indicaron que afectaría al principio de transparencia en las actuaciones de la administración pública y en materia tributaria; entre otros aspectos que se analizarán más adelante.

5. Análisis constitucional

5.1. Consideraciones previas

5.1.1. Las facultades del Ejecutivo en la emisión de decretos-ley de urgencia económica en el marco del artículo 148 de la Constitución

36. El artículo 148 de la Constitución habilita al presidente de la República a disolver la Asamblea por una sola vez, en los tres primeros años de su mandato y siempre que se cumpla cualquiera de los tres supuestos allí establecidos.¹¹ De manera inmediata, el Consejo Nacional Electoral debe convocar a elecciones presidenciales y legislativas a fin

¹⁰ Presentaron escritos: María Augusta Díaz Saavedra, Gerente General de la Compañía de Actividades de Pronósticos Deportivos y Juegos On line SPORTBET S.A.; Ricardo Flores Gallardo, Subdirector General de Cumplimiento Tributario del Servicio de Rentas Internas; Alex Flores Álvarez, Coordinador General de la Plataforma “Va por Ti Ecuador”; Pablo Villegas Landázuri, Profesor de derecho tributario y por sus propios derechos; Galo Cabanilla Guerra, Presidente de la Plataforma Piensa Ecuatoriano; Fabián Pozo Neira y Aparicio Caicedo Castillo, Abogado y Director de la Fundación Ecuador Libre, respectivamente; Isabel Vargas Torres, Vicepresidenta de la UNE; Marlon Martínez Molina, por sus propios derechos; Luis Javier Bustos Aguilar, por sus propios derechos; Jorge Sosa Meza, por sus propios derechos; Mauricio Villacís Castillo, Gerente General Red de Servicios Ecuador S.A.S; Julio Oswaldo Román Jarrín, Representante legal de la Asociación de Promotores de Espectáculos Públicos del Ecuador; Fausto Flores Albán, por sus propios derechos; Carlos Alberto Fonseca Sarmiento, por sus propios derechos; y, Mercedes Urquiza, en calidad de secretaria general vitalicia del Sindicato Nacional 17 de Mayo.

¹¹ Según la norma constitucional mencionada el presidente o presidenta de la República podrá disolver la Asamblea, cuando a su juicio esta se hubiera arrogado funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.

de que la ciudadanía elija nuevas autoridades, por el tiempo que reste hasta concluir con sus periodos.

- 37.** En este sentido, como ya lo ha anotado la Corte, el mecanismo establecido en este artículo tiene por objeto devolver al pueblo y a la ciudadanía su rol soberano y, por tanto, resolver en las urnas sobre una nueva composición legislativa y un nuevo binomio frente a la Función Ejecutiva.¹² El tiempo durante el cual se convocan y se ejecutan las elecciones hasta la posesión de las nuevas autoridades se constituye en un período de transición democrática en el que el presidente de la República carece de la posibilidad de presentar iniciativas legislativas ante la Asamblea Nacional. Por ello, dentro de esta etapa, la norma constitucional mencionada le ha dotado al presidente de la República la facultad de expedir decretos-leyes de urgencia económica.
- 38.** Esta facultad, sin embargo, tiene un carácter *extraordinario y limitado*. Extraordinario porque la facultad de legislar le corresponde, en circunstancias ordinarias, a la Asamblea Nacional. En un régimen ordinario las leyes son el fruto del debate legislativo. En el régimen extraordinario del artículo 148 de la Constitución, el sistema constitucional no cuenta con el poder Legislativo y por tanto la formación y aprobación de las normas no se canalizan a través de ese espacio, lo que afecta el principio fundamental de la separación de poderes.
- 39.** Limitado porque, ante la ausencia del órgano legislativo, el Ejecutivo únicamente puede emitir decretos-ley de urgencia económica para atender circunstancias que requieren de una atención inmediata de tal forma que no se pueda esperar a la instalación de la Asamblea Nacional; y para las cuales, las atribuciones constitucionales ordinarias reconocidas al presidente también resulten insuficientes.
- 40.** En este sentido, la posibilidad de legislar solo, sin el contrapeso de la Asamblea Nacional, no puede entenderse como una forma de restringir injustificadamente el principio de deliberación democrática cuya materialización se da en el seno de la Asamblea Nacional.

¹² CCE, auto de inadmisión 41-23-IN, en este auto, así como en el 40-23-IN; 42-23-IN, se indicó que “que la disolución de la Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna permite al soberano que arbitre sobre las discrepancias entre los principales órganos del sistema democrático: Ejecutivo y Legislativo, mediante la elección anticipada de sus mandantes, que los representarán para el resto de los respectivos períodos. Toda vez que esta institución da paso de forma inmediata al control ciudadano de sus representantes, ni el constituyente ni el legislador han establecido un mecanismo de impugnación judicial de esta causal específica, ya sea por parte la Corte Constitucional, o de otros jueces y juezas del país. Por el contrario, privilegiaron, por encima del control judicial, el control democrático que deberá ser ejercido por la ciudadanía a través de su voto en las urnas”.

La disolución de este órgano no puede significar la abrogación de los principios básicos del Estado de Derecho, como la separación de poderes¹³ y la deliberación democrática¹⁴.

- 41.** En consecuencia, esta Corte resalta que la facultad de emisión de decretos-ley de urgencia económica en el marco del artículo 148 de la Constitución no puede ser usada como un mecanismo para evadir el debate democrático; y tampoco para compensar problemas de gobernabilidad. Su uso debe atender a la necesidad de resolver circunstancias urgentes que no puedan esperar al establecimiento de la nueva Asamblea Nacional.¹⁵
- 42.** Ahora bien, en su informe, y durante la audiencia, las autoridades de la Función Ejecutiva enfatizaron que tanto la Constitución como la Corte Constitucional, en el Dictamen 1-23-OP/23, han reconocido la facultad exclusiva del presidente de la República para calificar qué proyectos de ley considera que son urgentes en materia económica. La Corte considera indispensable responder a este argumento a partir de la diferencia entre los regímenes que plantean los artículos 140 y 148 de la Constitución.

5.1.2. Regímenes diferenciados de los artículos 140 y 148 de la Constitución en la emisión de los decretos de urgencia económica

- 43.** La Constitución reconoce la facultad del Ejecutivo para emitir decretos-ley de urgencia económica en dos artículos: en el 140 y en el 148. No obstante, las circunstancias y los controles jurídicos sobre estos dictámenes tienen una naturaleza y alcance distintos. La Corte analizará dos diferencias fundamentales: i) El alcance de la facultad del Ejecutivo para la calificación de la urgencia económica en un régimen ordinario y uno extraordinario; y, ii) Los controles previstos para los decretos de urgencia económica.

¹³ La Corte Constitucional ha señalado que el poder político dividido pero coordinado parte de la idea de que la separación de poderes implica la existencia de frenos y contrapesos que permiten mantener un equilibrio en el ejercicio del poder público para que ninguna función del Estado concentre demasiado poder. Por eso, la limitación, división y distribución del poder público es una garantía para el ejercicio de los derechos fundamentales. CCE, sentencia 8-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 54; y, CCE, Dictamen 4-22-RC, 12 de octubre de 2022, párr. 48.

¹⁴ La Corte Constitucional ha señalado que la deliberación democrática “implica la maximización de las oportunidades de la participación de la ciudadanía a través de sus representantes o de forma directa [...]” CCE, sentencia 11-16-CN/19, 9 de julio de 2019, párr. 25.

¹⁵ En relación con la disolución de la Asamblea Nacional, los asambleístas ponentes en la Asamblea Constituyente insistían en que se trata de “un mecanismo excepcional, y así esperamos que sea, que quizá nunca se aplique en el futuro de nuestra vida constitucional, a fin de superar las graves crisis políticas, y de conmoción interna [...] obviamente, esto conllevará automáticamente a elecciones anticipadas”. Ver: Asamblea Constituyente, Acta 071, 28 de junio de 2008.

i) El alcance de la facultad del Ejecutivo para la calificación de la urgencia económica en un régimen ordinario y uno extraordinario

- 44.** La Constitución en el artículo 140 reconoce que “[l]a 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”.
- 45.** En el marco de este artículo, la Constitución reconoce una facultad exclusiva al presidente para calificar la urgencia económica de un proyecto de ley para que sea aprobado, modificado o negado por la Asamblea Nacional, dentro del trámite ordinario de aprobación de las leyes, pero en un plazo máximo de 30 días. Es decir; la facultad exclusiva del presidente para calificar un proyecto de ley de urgencia en materia económica tiene como límite el control que realiza la Asamblea Nacional, como órgano natural del debate democrático representativo.
- 46.** Al respecto, la Corte Constitucional en el Dictamen 1-23-OP/23, y en la Sentencia 110-21-IN/22, **en el marco del ejercicio de las facultades reconocidas en el artículo 140**, ha señalado que: “[...] la Constitución le otorga al presidente la facultad exclusiva de calificar qué proyectos de ley considera que son urgentes en materia económica y ordena que el proyecto de ley sea promulgado si la Asamblea no se pronuncia en 30 días [...]”.
- 47.** Sin embargo, este no es el caso del ejercicio de la potestad prevista en el marco del artículo 148 de la Constitución. Aquí, el Ejecutivo, ante la disolución del órgano legislativo, puede emitir de modo extraordinario decretos-ley de urgencia económica **hasta** la instalación de la nueva Asamblea Nacional, los cuales requieren dictamen favorable previo de la Corte Constitucional. En efecto, hasta la posesión de las nuevas autoridades, podrían ocurrir circunstancias que requieran una atención inmediata en el contexto económico nacional.
- 48.** Por estas razones, las facultades establecidas en los artículos 140 y 148 de la Constitución son diferentes. La facultad exclusiva del presidente para calificar proyectos ley como económicos urgentes, y que ha sido reiterada por esta Corte, debe ser entendida en el marco del artículo 140; es decir, en un régimen en donde la formación de leyes sigue un trámite ordinario en la Asamblea Nacional (limitado a un plazo de 30 días y con la facultad de promulgarlo ante la ausencia de tal pronunciamiento) y en donde, en consecuencia, el principio de deliberación democrática está vigente.

49. La facultad normativa reconocida en el artículo 148, en cambio, es exclusiva del presidente pero también es extraordinaria pues se produce en circunstancias en las que el órgano legislativo ha sido disuelto y por tanto su emisión debe responder a circunstancias económicas urgentes que no puedan esperar a ser debatidas en la Asamblea Nacional.

ii) Los controles previstos para los decretos-ley de urgencia económica

50. Por la naturaleza distinta de la facultad de calificar y enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley de urgencia económica, por un lado; y, de emitir decretos-ley de urgencia económica en ausencia de la Asamblea Nacional, por otro lado, la Constitución prevé distintos tipos de controles jurídicos durante la formación de la norma; y, posteriormente cuando entra en vigencia.
51. Con relación a los *controles previos*, en el caso de los decretos ley de urgencia económica emitidos en el ejercicio de la facultad reconocida en el artículo 140 de la Constitución, es la Asamblea Nacional el órgano que realiza un control político previo de dicho decreto. En efecto, el mencionado artículo de la Constitución ha previsto que “el trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos [...]”. En consecuencia, el órgano legislativo tiene la facultad de realizar un primer control como parte del trámite legislativo ordinario.
52. En el caso de los decretos ley de urgencia económica emitidos en el ejercicio de la facultad reconocida en el artículo 148 de la Constitución, la Corte Constitucional es la encargada de emitir un dictamen previo sobre la constitucionalidad de los decretos leyes de urgencia económica.
53. En el caso de los *controles posteriores*, en el contexto del artículo 140, la Constitución prevé que si en el plazo de 30 días, la Asamblea no aprueba, modifica o niega el proyecto calificado de urgente en materia económica, el presidente lo promulgará como decreto-ley. A su vez, la Asamblea Nacional mantiene la facultad de control político de dicho decreto-ley. La Constitución establece que dicho órgano “podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, *con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución*”.
54. Además, si en el ejercicio de esta facultad se promulga un decreto ley que cree, modifique o suprima impuestos, la Asamblea Nacional no puede modificarla o derogarla sin la iniciativa del presidente, precisamente porque debe hacerlo con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución. En efecto, la Corte Constitucional, en el dictamen

1-23-OP/23 señaló que, en virtud de los artículos 135 y 301 de la Constitución, la Asamblea Nacional no puede derogar leyes que hayan creado impuestos sin contar con la iniciativa del Ejecutivo.

55. Este punto ayuda a iluminar las diferencias con el régimen excepcional del artículo constitucional 148. Aquí la Asamblea Nacional mantiene un control posterior de los decretos-ley de urgencia económica. Dicha norma señala, sin más condicionamientos, que los decretos-ley de urgencia económica expedidos en este período “podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo”. Este mecanismo tiene como objetivo preservar la separación de poderes y las competencias constitucionales del órgano legislativo. Por eso, la textualidad del artículo 148 de la Constitución no establece, como sí señala el artículo 140, que la modificación o derogatoria deba sujetarse “al trámite ordinario previsto en la Constitución”. Por lo que, al no tratarse de proyectos de urgencia económica enviados a la Asamblea Nacional en el marco de la tramitación ordinaria de leyes del artículo 140 de la Constitución, tampoco es aplicable el dictamen 1-23-OP/23 de esta Corte.

56. En efecto, al tratarse de disposiciones jurídicas cuyas normas no fueron debatidas en el seno legislativo, una vez instalada la nueva Asamblea Nacional, esta tiene la facultad de aprobarlas o derogarlas.

57. Por lo señalado, aunque las normas resultantes de los artículos 140 y 148 de la Constitución tienen una denominación similar, poseen una naturaleza y fines distintos y, en consecuencia, también controles jurídicos y democráticos diferentes.

58. No obstante, las normas emitidas en ambos regímenes mantienen los mecanismos de control constitucional posterior —v.g., la acción pública de inconstitucionalidad—, pertinentes para defender o impugnar su constitucionalidad.

5.1.3. El rol de la Corte Constitucional en el control constitucional de los decretos-ley de urgencia económica emitidos en el régimen del artículo 148 de la Constitución

59. Como se ha indicado previamente, el artículo 148 de la Constitución dispone que, en el marco de la disolución de la Asamblea Nacional, esta Magistratura emita un dictamen previo sobre los proyectos de decretos-ley de urgencia económica que expida el presidente de la República hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional.

- 60.** En el control constitucional previo de un proyecto de decreto-ley de urgencia económica, que atiende a circunstancias excepcionales en el uso del poder político, la Corte no se convierte en un actor político, ni en un legislador, que evalúe la conveniencia de los decretos-ley en este período. El rol de la Corte Constitucional y el control que realiza no suple las competencias de la Asamblea Nacional. El rol de esta magistratura sigue siendo jurisdiccional; su competencia es controlar la constitucionalidad de estos decretos. Esto es, revisar, de manera previa y en abstracto, si las normas jurídicas del decreto-ley de urgencia económica son compatibles con la Constitución, o si contravienen sus disposiciones.
- 61.** Ahora bien, el control constitucional de los proyectos de decretos-ley de urgencia económica se realiza en un escenario en donde no hay un sujeto responsable que asuma la carga procesal de ofrecer argumentos completos para impugnar la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas de dicho cuerpo normativo. Por eso, considerando que el proyecto de decreto-ley cuya constitucionalidad se vigila en este dictamen reforma varias disposiciones del régimen tributario previsto en el ordenamiento jurídico, esta Corte estima que corresponde, principalmente, verificar que no existan incompatibilidades normativas manifiestas o evidentes, especialmente, con los principios tributarios establecidos en el artículo 300 de la Constitución.¹⁶
- 62.** De igual manera, dado que el proyecto de decreto-ley fue presentado en el contexto del artículo 148 de la Constitución, la Corte considera necesario analizar si el proyecto de decreto-ley no contraviene dicha norma; es decir, por ejemplo, controlar que no aborde materias que no sean de urgencia económica.
- 63.** Además, toda vez que la Corte puso en conocimiento de la ciudadanía el proyecto de decreto-ley de urgencia económica a fin de que pudiera pronunciarse sobre su contenido, corresponde analizar los cargos formulados por los *amici curiae* en relación con la constitucionalidad de diversos artículos del proyecto de decreto-ley.
- 64.** Por último, la Corte precisa que este control previo y abstracto se circunscribe a una revisión del proyecto de decreto-ley conforme lo antes señalado, por lo que no obstruye ni el control político posterior de la Asamblea Nacional; ni el control constitucional —

¹⁶ Constitución, artículo 300 “El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables”.

abstracto o concreto— que se pueda presentar a partir de cargos específicos en contra del articulado de dicho decreto-ley.

5.2. Planteamiento de los problemas jurídicos

65. De acuerdo con el rol de la Corte establecido *supra*, corresponde realizar el control constitucional previo para determinar si existen incompatibilidades manifiestas o evidentes con la Constitución a partir del siguiente problema jurídico:

1. *¿El proyecto de decreto-ley contiene incompatibilidades manifiestas o evidentes respecto de los principios que regulan el régimen tributario, establecidos en el artículo 300 de la Constitución?*

66. De igual forma, este Organismo realizará un análisis sobre hipótesis específicas de inconstitucionalidad. Así, a partir del artículo 148 de la Constitución; y, de los cargos concretos de constitucionalidad planteados por *amici curiae*, respecto de tres normas contenidas en el proyecto de decreto-ley, la Corte se formula los siguientes problemas jurídicos:

2. *¿El proyecto de decreto-ley contraviene el artículo 148 de la Constitución por abordar materias que no son de urgencia económica?*

3. *¿La creación del Impuesto a la Renta Único a los Operadores Deportivos contraviene los derechos al trabajo, igualdad y leal competencia establecidos en los artículos 33, 66 numeral 4 y 335 de la Constitución respectivamente?*

4. *¿La reforma al IVA para espectáculos públicos afecta los derechos al desarrollo cultural, la igualdad y seguridad jurídica, contenidos en los artículos 22, 66 numeral 4 y 82 de la Constitución?*

5. *¿La calificación de la información tributaria como reservada vulnera el principio de transparencia en las actuaciones de la administración pública contemplado en el artículo 227 Constitución y el principio de transparencia en materia tributaria dispuesto en el artículo 300 de la Constitución?*

5.3. Resolución de los problemas jurídicos

5.3.1. ¿El proyecto de decreto-ley de urgencia económica contiene incompatibilidades manifiestas o evidentes respecto de los principios que regulan el régimen tributario, establecidos en el artículo 300 de la Constitución?

- 67.** El proyecto de decreto-ley plantea un paquete de medidas que reforman la Ley de Régimen Tributario Interno y el Código Tributario, a través de cinco ejes temáticos: i) reformas al Impuesto a la Renta para personas naturales y sociedades indivisas; ii) reformas al RIMPE en cuanto a negocios populares y emprendedores; iii) creación del IRUOPD, iv) reforma al IVA para espectáculos públicos; y, v) reforma al Código Tributario para el tratamiento de la información tributaria con carácter reservado.
- 68.** En este sentido, para el análisis de la existencia de evidentes inconstitucionalidades que pudiera presentar la propuesta, la Corte ha tomado como base el artículo 300 de la Constitución de la República que recoge los principios aplicables al régimen tributario, siendo estos: generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria; esto con el propósito de precautelar los derechos de los contribuyentes.
- 69.** De acuerdo con los argumentos esgrimidos por el Ejecutivo en la audiencia pública, resulta necesario concebir al proyecto de decreto-ley como un todo, y entender la conexidad de sus disposiciones. En este sentido, la Corte observa que el proyecto de decreto-ley contiene aspectos que brindarían beneficios a los contribuyentes y que también promueve la creación de nuevos impuestos; lo que plantea una lógica de complementariedad entre estos aspectos.
- 70.** Por un lado, el proyecto de reforma, a través de la rebaja del Impuesto a la Renta para personas naturales y sociedades indivisas; y, la corrección de aspectos técnicos para la diferenciación de los regímenes inmersos en el RIMPE, promueve la redistribución de los recursos y liquidez, así como, la adecuada aplicación de los principios de progresividad y equidad tributaria.¹⁷ Además, devuelve la capacidad adquisitiva a las finanzas familiares.

¹⁷ Los párrafos 166 y 168 de la sentencia 110-21-IN/22 y acumulados, de 28 de octubre de 2022 indican: “166. En particular el principio de equidad tributaria tiene como objetivo evitar que, a través de la tributación, se creen situaciones inequitativas. Conforme lo ha reconocido esta Corte Constitucional, este principio ‘impone al sistema [tributario] el requisito de afectar con el mismo rigor a quienes se encuentren en la misma situación, de forma tal que pueda afirmarse que es igual para iguales y desigual para desiguales’ [...]. 168. Este principio, a su vez, está estrechamente ligado con el principio de progresividad que exige al sistema tributario gravar la riqueza de manera proporcional a su incremento. De esta manera, el principio de progresividad constituye una

71. Mientras que, por otro lado, a través de la creación del IRUOPD y la imposición de IVA 12% a los espectáculos públicos, se generará una nueva carga impositiva que promueve el control de actividades económicas y la recaudación fiscal.
72. Además, el tratamiento con carácter reservado del proyecto de decreto-ley complementa este criterio. Conforme indicó el Servicio de Rentas Internas, esto es necesario para cumplir con los principios de eficiencia y suficiencia recaudatoria; y, para que el Estado pueda demostrar el cumplimiento efectivo de estándares internacionales ante organismos extranjeros y otros países con los cuales el Ecuador ha suscrito convenios de intercambio de información. Esto, a criterio de la administración tributaria, coadyuva a generar mayor recaudación, cumplir con los procesos de control tributario, luchar contra la evasión fiscal; y, financiar los egresos permanentes.
73. Por ello, la Corte observa que la aplicación conjunta de las medidas tributarias busca generar un efecto compensatorio; propender a la redistribución de los ingresos, ayudar a la dinamización acelerada de la economía nacional y a incrementar el consumo; y, a su vez, compensar el déficit que podría generar para la sostenibilidad fiscal la disminución de la recaudación de impuestos. Esta integralidad planteada permitiría al Ejecutivo afrontar cualquier eventualidad que pudiese afectar directa o indirectamente a la economía del país de manera adecuada.
74. De acuerdo al análisis expuesto, de manera *preliminar*, esta Corte no avizora que la reforma propuesta, en el proyecto de decreto-ley, contravenga o sea incompatible con las disposiciones constitucionales. Por el contrario, de manera general, se considera que atiende a la garantía de los principios de equidad, progresividad, simplicidad administrativa y eficiencia recaudatoria.

5.3.2. ¿El proyecto de decreto-ley contraviene el artículo 148 de la Constitución por abordar materias que no son de urgencia económica?

75. Como se indicó en la sección tercera de este dictamen, el proyecto de decreto-ley aborda reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno y al Código Tributario; y, tiene como objeto el fortalecimiento de la economía familiar y de los negocios populares bajo los

derivación del principio de equidad, en tanto pretende que el legislador diseñe las normas tributarias de manera que quienes tienen mayor capacidad contributiva asuman obligaciones de mayor cuantía, en proporción a su mayor capacidad de contribución”.

principios de progresividad de la carga tributaria. Para ello, considera los niveles de ingresos como de gastos, así como el principio de sostenibilidad de las finanzas públicas.

76. El presidente de la República ha mencionado que el proyecto de decreto-ley “busca mejorar la economía de las familias ecuatorianas triplicando así la deducción al impuesto a la renta reflejado en un importante incremento en la capacidad de consumo. Por ello, la reforma del impuesto a la renta de personas naturales significaría un valor de USD \$196,95 millones de dólares que se quedarán en los hogares de todos los ecuatorianos, de ahí que la urgencia de este Decreto Ley recae en inyectar dinero en el menor tiempo posible a las familias y con ello a la economía nacional”. Es decir, el proyecto de decreto-ley tiene como fin evitar un estancamiento del crecimiento económico. Por lo expuesto en los párrafos que preceden, es evidente que el proyecto de decreto-ley se trata de una norma de índole económica.
77. Además, para alcanzar tal objetivo, en virtud de los principios de progresividad tributaria y la sostenibilidad de las finanzas públicas, el proyecto modifica y crea algunos impuestos. Por tanto, también se trata de una norma de carácter fiscal.
78. Ahora bien, corresponde verificar si el proyecto de decreto-ley es “económico-urgente”, tal como dispone el artículo 148 de la Constitución. El control constitucional de que la norma aborde temas económicos urgentes es importante pues, ante la disolución de la Asamblea Nacional, la Constitución únicamente permite que el Ejecutivo emita decretos-ley con esas características específicas. Dejar de examinar la calificación de urgencia económica equivaldría a inmunizar este acto de poder público del control constitucional. La Constitución no prevé una excepción expresa para que esto ocurra, al contrario, establece la emisión del control constitucional previo de dicho decreto. Por eso, la calificación debe ser controlada para evitar que bajo la denominación de “urgencia económica” se incluyan temas que no sean económicos, por ejemplo, reformas a regulaciones del régimen de familia, o temas que no sean urgentes, por ejemplo, la reestructuración de un plan económico de gobierno. La inclusión de materias que no son de urgencia económica y su falta de control constitucional irrespetaría, en consecuencia, la voluntad del constituyente que otorgó este poder al presidente para emitir decretos únicamente en esa temática.
79. Esta Corte considera que, en primer lugar, una norma con carácter de urgencia económica debe responder a *circunstancias apremiantes* que, plausiblemente, requieran de una respuesta inmediata. Al respecto, para identificar las circunstancias apremiantes, este Organismo advierte que el presidente de la República menciona que existe un escenario

de “grave crisis política y conmoción interna” que afectó a la economía “y aumentó el riesgo país a 1.832”, frente a lo cual, según indica, es necesario tomar medidas a partir de las reformas tributarias que buscan mejorar la situación de la economía de las familias ecuatorianas y un aumento de la recaudación de impuestos.

- 80.** A criterio del presidente de la República, hay una necesidad de sostener el crecimiento económico, a través de las medidas propuestas, que no puede someterse a trámites ordinarios con tiempos dilatados que “implicaría[n] perder lo conseguido”. Por eso, el proyecto de decreto-ley busca “promover una reforma a la legislación actual [que] permitiría que las personas tengan mayores ingresos, incentivando el consumo que incluso podría generar un aumento en la recaudación de otros impuestos y por ende un incremento en los ingresos tributarios del fisco”. Esto, de acuerdo con el presidente y tal como se ha señalado en el párrafo 76, sería apremiante para evitar un estancamiento del crecimiento económico.
- 81.** Adicionalmente, en la audiencia pública, el Ministerio de Economía y Finanzas señaló que existen agentes exógenos que impactan a la economía ecuatoriana como la desaceleración económica a nivel global,¹⁸ el fenómeno de El Niño, la caída del precio del petróleo, el aumento del costo del financiamiento externo (riesgo país) y otros desastres naturales.¹⁹
- 82.** A partir de ello, este Organismo encuentra que las circunstancias fácticas establecidas por la presidencia se refieren a una situación urgente que requiere plausiblemente una atención prioritaria a través de las medidas adoptadas en el proyecto de decreto-ley.
- 83.** En segundo lugar, corresponde determinar si existe una *conexidad plausible* entre las medidas que adopta el proyecto de decreto-ley y las circunstancias apremiantes que el proyecto pretende atender. Este no quiere decir que a esta Magistratura le corresponda evaluar si las medidas propuestas en el proyecto son las mejores entre las que tenga disponible el Ejecutivo.
- 84.** El presidente de la República afirma que, para dar respuesta a las circunstancias apremiantes, el proyecto de decreto-ley tiene como finalidad “la generación de nuevos recursos a través de la creación del impuesto a la renta único a pronósticos deportivos,

¹⁸ En particular, el Ministerio de Economía y Finanzas se refirió a una desaceleración global de Estados Unidos, Europa y China reduce la demanda de nuestros productos, exportaciones e inversiones.

¹⁹ De manera específica, el Ministerio de Finanzas mencionó al sismo ocurrido en El Oro y Azuay, así como, al deslizamiento de tierra en Alausí.

así como de los espectáculos públicos. Por otro lado, amparado en el principio constitucional de progresividad y equidad del sistema tributario, busca promover la redistribución de ingresos en una lógica de complementariedad entre las finanzas familiares y la sostenibilidad fiscal”.

- 85.** De la revisión del proyecto de decreto-ley, se advierte que las medidas del mismo plantean reformas a los regímenes general y simplificado del Impuesto a la Renta, implementan nuevos gravámenes y aclaran el carácter de la información tributaria con miras a luchar contra la evasión fiscal.
- 86.** La Corte encuentra que este paquete de reformas tributarias tiene una *conexidad plausible* con las *circunstancias apremiantes* que justifica el presidente de la República. Así, las medidas adoptadas buscan la generación de ingresos a partir de la inyección de recursos a las familias y, dado que esta medida debe ser equilibrada, se complementa con la creación de tributos y la calificación del carácter reservado de la información tributaria para combatir la evasión fiscal. Esto, a criterio del presidente de la República, busca el equilibrio de las finanzas públicas mediante “el adecuado balance entre ingresos y egresos”.
- 87.** Finalmente, resulta necesario analizar si las medidas dispuestas en el proyecto de decreto-ley tienen un efecto económico inmediato que evidencie que su adopción no pueda esperar hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional.
- 88.** Al respecto, la Corte nota que el conjunto de medidas tributarias del proyecto de decreto-ley son complementarias. Estas tienen como propósito el fortalecimiento de la economía familiar y de negocios populares a través de la rebaja y simplificación de ciertos tributos. Frente a ello, para proteger la sostenibilidad de las finanzas públicas, también se implementan impuestos con el fin de obtener un mayor nivel de recaudación. A juicio de la Presidencia de la República las reformas tributarias “permitiría[n] que las personas tengan mayores ingresos, incentivando el consumo que incluso podría generar un aumento en la recaudación de otros impuestos y por ende un incremento en los ingresos tributarios del fisco”.
- 89.** Es claro que los efectos económicos de las medidas del proyecto de decreto-ley no pueden someterse a tiempos dilatados para la entrada en vigencia de las reformas tributarias. En esta línea, el Servicio de Rentas Internas en la audiencia pública, señaló que la “urgencia también se ve sobre la base del calendario [del] Consejo Nacional Electoral para las próximas elecciones generales y legislativas”. A criterio de la administración tributaria,

debido a los plazos para la instalación de la nueva Asamblea Nacional y para la aprobación de un proyecto de ley en materia tributaria bajo el régimen ordinario, las reformas tributarias que buscan atender a las circunstancias apremiantes tendrían efectos a partir de los siguientes ejercicios fiscales. De modo que, los efectos económicos de las disposiciones del proyecto de decreto-ley no pueden esperar a la instalación del nuevo órgano legislativo.

90. Además de lo expuesto, las reformas generan obligaciones y beneficios inmediatos para los contribuyentes y para la administración pública. Así, el proyecto otorga a las reformas al régimen general del Impuesto a la Renta para las personas naturales un efecto para el ejercicio fiscal 2023. De la misma forma, el hecho generador de la obligación tributaria que deriva del IVA a espectáculos públicos es inmediato a partir de la prestación efectiva del servicio y se requiere una declaración mensual por parte del contribuyente.

91. Respecto a otras disposiciones del proyecto, como es el caso del RIMPE y el IRUOPD, si bien su efecto respecto a los contribuyentes es posterior a la instalación de la nueva Asamblea Nacional, la Corte nota que la adopción de las medidas no podría esperar a la instalación del órgano legislativo por estas razones:

i) Si estas disposiciones que plantea el proyecto de decreto-ley se someten al régimen ordinario de aprobación de una ley en materia tributaria, como se señaló en el párrafo 87 *supra*, tendrían efecto a partir del ejercicio fiscal 2025 y perdería efecto el sentido integral del paquete de reformas tributarias. La creación de estos tributos, de acuerdo con el informe de la Presidencia de la República, busca “la redistribución de ingresos en una lógica de complementariedad entre las finanzas familiares y la sostenibilidad fiscal”; es decir, atienden a un equilibrio frente al posible impacto fiscal que pueden generar las reformas a otros tributos.

ii) Para implementar las reformas se requiere de una planificación por parte de la administración tributaria. Según el Servicio de Rentas Internas, el conjunto de reformas tributarias requiere una preparación de sistemas, definiciones y formularios con miras a garantizar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los sujetos pasivos.

92. De igual forma, de acuerdo con el Ejecutivo, las reformas al RIMPE responden a lo dispuesto por esta Magistratura en la sentencia 110-21-IN/22. Según el presidente de la República, el fin de esta modificación es “cumplir con lo dispuesto por la Corte Constitucional incluyendo un esquema progresivo en la tributación para el segmento de

negocios populares”. De conformidad con la administración tributaria, si no se realizan las reformas inmediatamente, podría generarse un perjuicio a las arcas fiscales dada la inseguridad que generaría la inexistencia del RIMPE. Bajo tal lógica, se aprecia la necesidad de emitir disposiciones que regulen el régimen que debe encontrarse en vigencia a partir del siguiente ejercicio fiscal.

93. En relación con la incorporación del carácter reservado de la información tributaria a una norma de carácter orgánico, la administración tributaria señaló que el establecimiento del carácter reservado de la información tributaria en una norma de carácter orgánico, atiende al cumplimiento del artículo 15 de Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por cuanto es obligación del Estado garantizar el derecho a la protección de datos personales y a la intimidad personal.
94. Además, conforme a la exposición de motivos, el intercambio de información financiera con otros países, en observancia a los tratados internacionales suscritos por el Ecuador y los que se encuentran en negociación, “es necesari[o] para la lucha contra la evasión fiscal”. Esto, de acuerdo al Servicio de Rentas Internas, “implicó el año pasado ingresos a esta administración tributaria por más de 100 millones de dólares”. Además, señaló que, de no realizarse la reforma planteada, “nos vemos en riesgo de perder esa información por las evaluaciones a las que somos objeto constantemente por parte de foro global”.
95. La delimitación del carácter de la información tributaria permitiría el cumplimiento de los acuerdos de intercambio de información suscritos por el Ecuador, como una herramienta de cooperación entre las administraciones tributarias para combatir la evasión fiscal. Pues, es claro que el fortalecimiento de los procesos de control y transparencia fiscal permitirían consolidar los procesos de determinación, liquidación y recaudación tributaria.
96. Por ello, la Corte nota que, bajo el análisis integral de las medidas del proyecto de decreto-ley, la disposición referente al carácter de la información tributaria tiene un efecto económico inmediato que coadyuva a la sostenibilidad fiscal.
97. Por lo expuesto en los párrafos precedentes, la Corte advierte que las reformas planteadas por el proyecto de decreto-ley tienen efectos económicos inmediatos que pretenden atender a circunstancias que no podrían esperar hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional.

5.3.3. ¿La creación del Impuesto a la Renta Único a los Operadores Deportivos contraviene el derecho al trabajo, igualdad y leal competencia establecidos en los artículos 33, 66 numeral 4 y 335 de la Constitución respectivamente?

98. Los *amici curiae* presentados por SPORTBET y Carlos Fonseca Sarmiento han señalado que la imposición de este impuesto contravendría los derechos señalados debido a que los operadores económicos pagarían un tributo único basándose en un hecho generador con distintas bases imponibles. Además, manifiestan que esta discriminación afectará directamente a los principios tributarios de equidad y progresividad en su aplicación.
99. Esto por cuanto, el artículo 4 del decreto-ley establece que la base imponible para operadores residentes será el total de los ingresos generados (incluyendo comisiones), menos el total de los premios pagados en ese mismo periodo, siempre que se haya practicado la retención al momento del pago del premio en los porcentajes que se establezcan para el efecto. Mientras que, para los operadores no residentes la base imponible será el total de los valores pagados por el usuario en cada transacción.
100. Sin embargo, esta Corte advierte que el hecho de que un operador que obtenga beneficios económicos de actividades desarrolladas a través de plataformas que no se encuentran ubicadas en el Ecuador, implica una dificultad pragmática que impide a la administración tributaria ejercer controles intensivos respecto de los contribuyentes no residentes en el Ecuador. Lo cual no sucede en los casos en que el operador mantiene domicilio fiscal en el país y la administración cuenta con información de sus transacciones y activos.
101. Es así que no existen condiciones comparables entre operadores con residencia fiscal en el país y quienes operan a través de plataformas en el exterior; por lo que, la administración tributaria generalmente no podría imponer condiciones de tributación iguales para escenarios distintos.
102. Por lo que, de manera preliminar, el IRUOPD no afectaría al derecho a la igualdad, ni tampoco transgrediría los principios tributarios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria.
103. Por otro lado, se considera que el IRUOPD no vulneraría el derecho al trabajo ya que la regulación impositiva de una actividad económica no implica una limitación, restricción o prohibición a su ejercicio. Lo que busca la administración tributaria es controlar este tipo de actividades de reciente data a través de la creación de un régimen especial que,

además, incrementará la recaudación de tributos, dando cumplimiento a los principios de eficiencia y suficiencia recaudatoria.

104.En lo que respecta a una posible vulneración del derecho a la libre y leal competencia al aplicar un tributo único de manera desigual, los *amici curiae* han indicado que esto restringiría el desarrollo de actividades económicas e impediría la generación de ingresos suficientes para alcanzar la sostenibilidad de sus operaciones empresariales.

105.Al respecto esta Corte observa que con lo establecido en los artículos 335 y 336 de la CRE corresponde al Estado regular, controlar, intervenir y sancionar toda forma de perjuicio a los derechos económicos; así como, establecer los mecanismos de sanción para evitar prácticas que impidan, restrinjan, falseen o distorsionen la competencia, atenten a la eficiencia económica, o el bienestar general o los derechos de los consumidores o usuarios.

106.En este sentido, para pronunciarse sobre el efecto de un impuesto en materia de competencia económica, es necesario examinar y hacer un balance de los aspectos favorables y desfavorables, desde el punto de vista económico y también de la eficiencia, considerando que la competencia no es un valor absoluto y debe ponderarse con otros principios en juego para descartar la inconstitucionalidad. Por tal razón, de manera preliminar, este Organismo no avizora una restricción a la libre y leal competencia *per se*.²⁰

107.Es así que esta Corte nota que, *preliminarmente*, el artículo 4 del decreto-ley no contraría derechos o disposición constitucionales; así como tampoco, los principios mandatorios del régimen impositivo.

5.3.4. ¿La reforma al IVA para espectáculos públicos afecta el derecho al desarrollo cultural, la igualdad y seguridad jurídica, contenidos en los artículos 22, 66 numeral 4 y 82 de la Constitución?

108.El *amicus curiae* presentado por la Asociación de Promotores de Espectáculos Públicos del Ecuador indica que la reforma generaría las siguientes afectaciones: (i) derecho al

²⁰ En materia de competencia económica, la *rule of reason* se opone al principio de la *ilegalidad per se*, es decir a la ilegalidad absoluta y automática de ciertas prácticas, y se justifica en el hecho de que una conducta o norma debe ser examinada bajo un balance de los aspectos favorables y desfavorables que se generen en la práctica, desde el punto de vista de la competencia y también de la eficiencia. Julio Pascual y Vicente, *Diccionario de Derecho y Economía de la Competencia. En España y Europa* (Madrid: Civitas 2002), pp. 359 y 360.

desarrollo cultural y la obligación de tutela y protección del mismo; (ii) derecho a la igualdad en el ámbito formal o material al no diferenciar entre espectáculos artísticos - culturales y espectáculos públicos; y, (iii) violación al derecho a la seguridad jurídica, en cuanto a que el numeral 8 del artículo 56 de la LRTI grava con tarifa 0% a los servicios artísticos y culturales de acuerdo con la lista que, mediante Decreto, establezca anualmente el presidente de la República, previo impacto fiscal del Servicio de Rentas Internas.

109.En lo que respecta a una aparente afectación al derecho al desarrollo cultural y la obligación de tutela y protección del mismo, conforme los argumentos desarrollados *supra*, la Corte nota que el decreto-ley respeta la distinción entre los espectáculos públicos y los servicios culturales, por lo que no restringiría el derecho al desarrollo cultural ni su tutela.

110.Es criterio de esta Corte, en cuanto a la presunta afectación al derecho a la igualdad, que esto no ocurriría ya que los efectos del artículo 6 del decreto-ley aluden específicamente a la imposición de tarifa 12% a espectáculos públicos, mientras que el numeral 8 del artículo 56 de la LRTI, en donde se contemplan específicamente los servicios artísticos y culturales, no sufre alteraciones y, por lo tanto, mantiene el gravamen con tarifa 0%. Es así que se contemplan dos hechos generadores diferenciados en razón de su especialidad. En virtud de que se respetan estas diferencias, se indica que tampoco habría una afectación a la seguridad jurídica.

111.Así mismo, se evidencia que esta reforma no es incompatible con el artículo 300 de la CRE pues se ajusta al principio de suficiencia recaudatoria al tratar de incrementar impuestos.

5.3.5. ¿La calificación de la información tributaria como reservada vulnera el principio de transparencia en las actuaciones de la administración pública contemplado en el artículo 227 y el principio de transparencia en materia tributaria dispuesto en el artículo 300 de la Constitución?

112.El *amicus curiae* presentado por Marlon Martínez Molina manifiesta que la disposición del artículo 17 del proyecto de decreto-ley que reforma el primer inciso del artículo 99 del Código Tributario presuntamente infringiría el principio de transparencia respecto a: (i) el accionar de la administración pública; y, (ii) en el régimen tributario, al otorgarse arbitrariamente este carácter a los programas de control que efectuará la administración

tributaria, sin considerar, además, los parámetros constitucionales recogidos en la sentencia 47-15-IN/21 de esta Corte.²¹

- 113.**La incorporación de esta disposición normativa no afectaría el principio de transparencia en las actuaciones de la administración pública por cuanto esta continuará realizando el tratamiento de la información; sin embargo, es importante que en este proceso se garantice el respeto a los derechos a la protección de datos personales y a la inviolabilidad de la correspondencia física y virtual, consagrados en los artículos 66 numerales 19 y 21 de la CRE.
- 114.**En cuanto a los programas de control, la Corte observa que el tratamiento de esta información como reservado no afectaría o restringiría la potestad de control que tiene la administración tributaria para investigar y examinar. La Corte nota que, dentro de este ámbito, la autoridad proporcionará únicamente aquella información generalizada, con las limitaciones que establece la CRE y la ley.
- 115.**Es importante indicar que si bien el argumento del *amicus curiae* alude a los parámetros de transparencia establecidos por la Corte en la sentencia 47-15-IN/21, la Corte observa que, la reforma propuesta por el Ejecutivo, no es contraria al análisis efectuado en dicha sentencia respecto del principio de transparencia en el accionar de la administración tributaria. Esto por cuanto, el tratamiento de la información como reservada, no implica la inobservancia de los deberes del Estado frente a la transparencia de la información.
- 116.**Así mismo, se destaca que la reforma planteada no modifica el segundo inciso del artículo 99 del Código Tributario, en el que se establece que la administración tributaria deberá difundir anualmente los nombres de los sujetos pasivos y los valores que hayan pagado o no por sus obligaciones tributarias; siendo entonces que no resulta contrario al principio de transparencia.
- 117.**Por otro lado, el presidente de la República, en la exposición de motivos del decreto-ley y los informes presentados, fundamenta que la propuesta de reserva de la información es necesaria para el intercambio de la misma con otros países, a través de tratados internacionales que tienen como fin combatir la elusión y evasión fiscal.

²¹ En cuanto a: (i) declarar y explicar de forma pública y entendible cuales son los fines que se persiguen mediante la política tributaria; (ii) mantener públicos los niveles de recaudación, discriminados por el tipo de tributo y sectores de la sociedad; y, (iii) combatir los delitos y contravenciones tributarias; (iv) mantener un nivel óptimo de estudios y de retroalimentación informativa.

- 118.**Respecto a ello, esta Corte ha manifestado en el Dictamen 4-21-TI/21 que este tipo de acuerdos internacionales de intercambio de información tributaria son constitucionales en cuanto estos no comprometan al Estado a adoptar medidas contrarias a la legislación nacional. La Corte además considera que el intercambio de información tiene un fin legítimo, en cuanto a garantizar la eficiencia y eficacia de la administración tributaria, siempre y cuando se respeten los derechos reconocidos en la Constitución.
- 119.**De igual forma, el Ejecutivo manifiesta que es necesario cumplir con lo dispuesto en el artículo 15 de Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.²² En efecto, la calificación con carácter reservado de la información tributaria ya se encuentra actualmente reconocida en el último inciso del artículo 101 de la LRTI, siendo entonces que la disposición jurídica no reviste un cambio sustancial.
- 120.**Por ello, a criterio de esta Corte la propuesta normativa referente al tratamiento reservado de la información tributaria no contraviene, de manera clara y manifiesta, los principios constitucionales aplicables al régimen tributario relativos a la transparencia; así como tampoco el derecho de acceso a la información.
- 121.**Por último, esta Corte recuerda que su competencia de control previo no obstruye la facultad de realizar un control posterior al decreto-ley, que se activa con la presentación de una acción pública de inconstitucionalidad, de acuerdo con los artículos 436 numeral 2 de la Constitución y 74 y 75 de la LOGJCC; así como tampoco obstruye la competencia de control político de la Asamblea Nacional establecida en el artículo 148 de la Constitución.
- 122.**Una vez que la Corte Constitucional emite el dictamen favorable respecto al proyecto de decreto-ley, este regresará al presidente de la República para que, con el dictamen de la Corte, si considera pertinente, emita el decreto-ley correspondiente y lo envíe para su publicación en el Registro Oficial.

6. Decisión

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 resuelve:

²² Esta disposición establece que se clasificará como información reservada aquella que hubiere sido calificada como tal, de manera expresa, en una ley orgánica vigente.

1. Emitir **dictamen favorable** respecto del proyecto de “Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar”.
2. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

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 y Daniela Salazar Marín, en sesión extraordinaria de viernes 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

Voto concurrente
Jueza: Carmen Corral Ponce

DICTAMEN 1-23-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 1-23-UE/23. Así, considero necesario precisar mi criterio 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 y fiscal.
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 contraviene el artículo 148 de la Constitución por abordar materias que son de urgencia económica.
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 y fiscal 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 proyecto de decreto-ley por parte de este 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 a la materia analizada por el dictamen, se focaliza en que el conjunto de medidas tributarias del proyecto de decreto-ley son complementarias y que, para proteger la sostenibilidad de las finanzas públicas, también se implementan impuestos con el fin de obtener un mayor nivel de recaudación; en este punto, con el fin de complementar, considero que, para mantener un criterio integral de las finanzas públicas, deben vincularse también otros principios orientadores del sistema tributario, sin limitarse a un análisis que gire en torno a los niveles de recaudación que puedan generar los impuestos por ciertas de las medidas implementadas.
13. En el contexto del sistema económico reconocido constitucionalmente, las *políticas económica, fiscal y tributaria* (orientadas por los principios de redistribución del ingreso, inversión y producción de bienes y servicios de una forma económica-social aceptable y responsable que puede estar sujeta a incentivos), se interrelacionan con el *régimen tributario* (regido por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, transparencia y suficiencia recaudatoria), como una forma de financiamiento permanente dentro de las finanzas públicas (ingreso para el financiamiento de los egresos) configurándose un *sistema tributario* integrador de las políticas y régimen en esta materia.
14. El Código Orgánico Tributario en los artículos 4, 5 y 6 al vincular la reserva de ley en materia tributaria, los principios del régimen tributario y los fines de los tributos como instrumentos de la política económica general, da muestra de la configuración de este denominado *sistema tributario*.¹

¹ Código Orgánico Tributario

15. Es así que el *sistema tributario* tiene una doble faz: la primera de los ingresos o recursos (recaudación tributaria); y, la segunda de los egresos o gastos (erogación pública), que deben complementarse e interactuar, de tal modo que la recaudación y la erogación deben mirarse desde la perspectiva de los principios de equidad, igualdad y solidaridad.
16. El abordaje de los tributos en el sentido de que únicamente se constituyen en un instrumento del régimen tributario, esto es, que son esencialmente herramientas de recaudación, tiende a centrar la materia en la esfera exclusiva de que se constituye en un deber ciudadano el pago de los tributos de conformidad con la ley.
17. Esta mirada es insuficiente si no se la conecta con la implementación de las políticas públicas, en las que tanto la institucionalidad, como los ciudadanos debemos cumplir con nuestras responsabilidades, pasando a ser los tributos inclusive en un instrumento para la redistribución del ingreso.
18. El cobro de un tributo depende, tanto del cumplimiento de la obligación del contribuyente, como de la eficiencia de administración tributaria, ya que el ciudadano está obligado a su pago y la institucionalidad es responsable de su recaudación.
19. Esto significa que las actividades y relaciones económicas, productivas y sociales deben estar impregnadas de un alto grado de equilibrio, el Estado debe asegurar las condiciones para el adecuado desenvolvimiento de estas actividades, en tanto que los particulares deben contribuir acorde a sus posibilidades con el pago de los tributos al sostenimiento de las obras y servicios públicos.
20. Si bien el Estado con fines de recaudación puede establecer figuras tributarias como medidas apropiadas para lograr la suficiencia recaudatoria, a fin de que la institucionalidad obtenga los recursos que le permitan financiar los servicios públicos, los tributos deben responder también al principio de la realidad económica, conforme

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

Art. 5.- Principios tributarios.- (Sustituido por el Art. 68 de la Ley s/n, R.O. 587-3S, 29-XI2021).- El régimen tributario se regirá por los principios de, generalidad, progresividad, eficiencia, confianza legítima, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

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

ordena el artículo 300 de la CRE al establecer que los tributos además de su finalidad recaudatoria, son medios para la promoción del empleo, la producción y redistribución de la riqueza.

21. Con ello dejo sentada mi posición respecto a la operación de las figuras tributarias, entendiéndolas como vehículos que deben encaminarse a atender los objetivos del interés general, de tal forma que conduzcan finalmente a una eficiente erogación para atender las necesidades colectivas.
22. En tal virtud, coincido con el dictamen respecto del control de constitucionalidad que se ha efectuado en cuanto a que las normas contenidas en el proyecto de decreto-ley no contravienen disposiciones constitucionales.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE
Firmado digitalmente por
CARMEN
FAVIOLA CORRAL
PONCE
Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en el dictamen de la causa 1-23-UE, fue presentado en Secretaría General el viernes 16 de junio de 2023, mediante correo electrónico a las 13:48; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

**Caso Nro. 1-23-UE**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día viernes dieciséis de junio de dos mil veintitrés, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

ASGB/jjdn



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Dictamen 2-23-UE/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

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.	Competencia.....
3.	Del contenido del Proyecto de Decreto-ley.....
4.	Argumentos de los sujetos procesales
4.1.	Del presidente de la República del Ecuador
4.2.	Del Ministerio de Economía y Finanzas.....
4.3.	Del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca
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
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
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.....
5.2.	Planteamiento de problemas jurídicos.....
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?.....
- 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?.....
- 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?.....
- 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?
6. Dictamen

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 Loo, 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 nacionalizados 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 reconfiguración 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 reconfiguración 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 legislador —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 ZEDS 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 atravesasen 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 Reformativa 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.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

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

Voto concurrente
Juez: Richard Ortiz Ortiz

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 impostergables. 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
OMAR
ORTIZ
ORTIZ

Firmado
digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2023.06.16
16:52:51 -05'00'

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

Voto concurrente
Jueza: Carmen Corral Ponce

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
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE
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



Fuente: [https://www.gub.uy/registro-oficial](#)
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

223UE-58c72

**Caso Nro. 2-23-UE**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen y los votos concurrentes que antecede fue suscrito el día viernes dieciséis de junio de dos mil veintitrés, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/PC

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.