

## CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Ref. Caso N.º 2-23-UE

### AMICUS CURIAE

#### I

### INTRODUCCIÓN A LA CAUSA

Rossana Lizeth Torres Rivera con cedula de ciudadanía: 1720995131, Bárbara Brenda Terán Picconi, con cédula de ciudadanía No. 170734775, como docentes y supervisoras de Clínicas Jurídicas de la Universidad San Francisco de Quito; Gabriela Anahí Jacome Aguirre, Karen Paola Moreira Pinargote y Carolina Elizabeth Borja Ortega, estudiantes de derecho de la Universidad San Francisco de Quito, comparecemos en la causa de referencia en calidad de AMICUS CURIAE en concordancia al artículo 12 de la la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el cual prescribe “cualquier persona o grupo de personas que tenga interés en la causa podrá presentar un escrito de *amicus curiae* que será admitido al expediente para mejor resolver hasta antes de la sentencia.”

La Corte Constitucional de Ecuador ha fallado respecto a esta institución, afirmando: “Es un instrumento que permite a los particulares que no intervienen en el proceso judicial contribuir a las normas jurídicas en un momento determinado”. También argumenta que el sistema *amicus curiae* democratiza el debate legal. Con el fin de agilizar y transparentar el debate jurídico y permitir que el juez vea otros elementos planteados por el litigante y comprenda el contexto más amplio de la cuestión jurídica, para brindar una opinión importante para decidir el caso.

En este sentido, señoras y señores jueces de la Honorable Corte Constitucional, esta representación desea esgrimir argumentos legales con respecto a las cuestiones jurídicas ligadas con los requisitos para la procedencia del Decreto Ley dentro del proceso No. 2-23-UE.

## II

### ANTECEDENTES DEL CASO

1. El presente *Amicus Curiae* tiene por objeto brindar a la Corte Constitucional una perspectiva adicional sobre el caso en cuestión, referente al Decreto emitido por el presidente de Ecuador, Guillermo Lasso, el 23 de mayo de 2023, denominado “DECRETO LEY ORGÁNICA REFORMATORIA PARA LA ATRACCIÓN Y FOMENTO DE INVERSIONES PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO”, mediante el cual se establece la creación de Zonas Exclusivas de Desarrollo Económico (ZEDES) o zonas francas, con el fin de promover el fomento de inversiones.
2. El 17 de mayo de 2023, el presidente Lasso tomó la decisión, sin precedentes, de disolver la Asamblea Nacional y convocar a elecciones anticipadas. Esta acción, conocida como "muerte cruzada" está prevista en la Constitución para situaciones de excepcionales de crisis política. Bajo esta figura extraordinaria, es facultad del Presidente de la República disolver la Asamblea Nacional. Uno de sus efectos es que se le otorga al Presidente la facultad de legislar mediante Decretos ley únicamente en materia económica urgente.
3. Es importante mencionar que, a consecuencia de la medida tomada, se provocó importantes efectos sobre la economía del país. Una de las consecuencias económicas, es que el factor riesgo país haya aumentado exponencialmente.<sup>1</sup> Así, el Ecuador se encuentra en momentos de estricta necesidad y extrema urgencia económica, por lo que no cabe demora y resulta imprescindible la creación de medidas económicas que permitan estabilizar la situación del país.
4. El Decreto en cuestión tiene como objetivo primordial **promover la atracción de inversiones, la generación de empleo y la industrialización nacional**, considerados ejes transversales que atraviesan los diversos sectores de la economía y son esenciales

---

<sup>1</sup> “El índice ‘riesgo país’, que mide el sobreprecio que paga el Estado para financiarse en los mercados internacionales respecto al bono soberano de Estados Unidos a 10 años plazo.” Ver: <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/riesgo-pais-ecuador-aumento-juicio-lasso-petroleo.html>

para el desarrollo del país. Asimismo, busca fomentar la innovación y brindar atención prioritaria a las zonas fronterizas.

5. El instrumento jurídico propuesto establece la creación de Zonas Exclusivas de Desarrollo Económico (ZEDES o zonas francas), las cuales contarían con un régimen excepcional en materia aduanera, tributaria y de comercio exterior. Se propone que estas zonas puedan ser creadas por iniciativa pública, privada o mixta, sin límites en cuanto al sector o actividad económica. Además, se establecen una serie de incentivos económicos dentro de estas zonas, que van desde la exoneración del impuesto a la renta por un periodo de 10 años hasta la aplicación de una tarifa del 0% en el impuesto al valor agregado.
6. El Decreto en cuestión fue presentado el 23 de mayo de 2023 y, posteriormente, el caso fue asignado a la jueza Karla Andrade Quevedo por sorteo. El Auto para avocar conocimiento del juez fue emitido el 25 de mayo del mismo año.
7. Asimismo, se realizó una solicitud al presidente Guillermo Lasso para justificar las razones de urgencia económica que fundamentan la emisión de dicho Decreto, presentada también el 25 de mayo de 2023.
8. La audiencia pública del caso será llevada a cabo el 08 de junio del 2023.

### III

#### **DESARROLLO DE LAS CUESTIONES JURÍDICAS LIGADAS CON LOS REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DEL DECRETO-LEY**

##### **1. Es potestad del Presidente calificar la urgencia de un proyecto**

El artículo 140 de la Constitución de la República otorga la facultad al Presidente de enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. Debido a la situación actual del país, tal como se mencionó *ut supra* en el acápite 2, la presente normativa no debe pasar por un proceso legislativo, únicamente debe existir un control por parte de la Corte Constitucional, respecto de la constitucionalidad misma de la norma

presentada por el Presidente.

Ahora bien, ¿la Corte Constitucional tiene la facultad de determinar si el Decreto Ley es calificado como urgente? La respuesta es no. Esta facultad recae únicamente sobre el Presidente de la República. El artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa prescribe que la calidad de urgente debe ser calificada por el Presidente. Además, el artículo 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, prescribe las competencias de la Corte Constitucional, entre las cuales determina el control abstracto de constitucionalidad en acciones públicas de inconstitucionalidad de Decretos Ley económico urgente.

A la presente fecha y por la situación por la que atraviesa el país, al no existir órgano legislativo, esta facultad se mantiene en el Presidente. La Corte Constitucional, bajo lo prescrito por el artículo 148 de la Constitución de la República, únicamente podrá emitir dictamen respecto de la constitucionalidad del Decreto Ley.

En otras palabras, como primera premisa, la Corte Constitucional únicamente debe limitarse a un control constitucional de la norma puesta en análisis. Segunda premisa, la Constitución no define qué se entiende por materia económica urgente. Tercera premisa y conclusión, la Corte no tiene facultad de determinar la calidad de urgente en la referida norma. Todo esto se respalda y materializa en el principio de legalidad; en el cual, la Corte Constitucional, únicamente debe limitar sus facultades a lo prescrito por la norma. A este respecto no existe norma expresa que autorice a la Corte Constitucional a calificar el Decreto Ley como materia económica urgente.

Cabe recalcar que el Amicus presentado por Virgilio Hernández atenta con erróneas alegaciones tanto interpretativas como contrarias a norma expresa. El referido Amicus, menciona que la Corte Constitucional mediante sentencia 110-21-IN/22 y acumulados se menciona lo siguiente:

El artículo 140 de la Constitución faculta al presidente de la República a remitir a la Asamblea Nacional proyectos de ley “calificados de urgencia en materia económica”. Para que un proyecto sea calificado como tal, se requiere que este responda a coyunturas extraordinarias – no planificadas – y anormales de la economía del país, es decir, a momentos de estricta necesidad y de extrema urgencia en cuanto al manejo del fisco, en los cuales no cabe la demora y resulta imprescindible la creación, modificación o derogatoria de leyes.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 110-21-IN/22 de 28 de octubre de 2022

Respecto del criterio anteriormente citado cabe hacer una fuerte aclaración. El párrafo citado hace referencia a un voto salvado que ha emitido *a priori* lo que se podría llegar a entender del término “urgente”. Empero, cabe mencionar que dicho criterio, a saber, el voto salvado **no es vinculante** y no representa la sentencia en sí.

Además, el señor Fernández menciona que es sustancial destacar que no se ha justificado el carácter de urgente de esta Ley. Bajo su criterio e interpretación, de la sentencia No. 58-11-IN/22 se desprende que, para los proyectos de Ley calificados de urgencia en materia económica, el control debe ser más riguroso:

“las fuertes limitaciones temporales para la tramitación de los proyectos de urgencia económica denotan que en estos existen notorias menores posibilidades de discusión y participación por parte de legisladores y la ciudadanía, pese a la complejidad de los asuntos que abarcan, [...] a fin de salvaguardar que no hayan existido dispersiones normativas inadecuadas que hayan imposibilitado arribar a consensos políticos dentro del plazo constitucional y emitir una respuesta legislativa al proyecto recibido. De lo contrario, un menor nivel de control sobre la amplitud temática podría vaciar de contenido incluso la limitación establecida en el artículo 140 de la Constitución relativa a que ‘mientras 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’. Más aun, en la medida que el principio democrático, la participación ciudadana o el prolongado tiempo de discusión del proyecto no podrían justificar un menor grado de satisfacción del principio de unidad de materia como en otro tipo de normas legislativas, el control del principio de unidad de materia debe ser más riguroso que el estándar aplicable a la legislación ordinaria”

Respecto del párrafo citado, este argumento es falaz y se encuentra descontextualizado. Primero, dentro de la sentencia No. 58-1–IN/22 en específico, la Corte hace un análisis respecto de los tiempos a los que se debe ajustar un proyecto de materia económico urgente en el órgano legislativo, esto en un contexto normal en el que no ha existido disolución de la Asamblea Nacional. Sin embargo, éste no es el caso a la presente fecha. Como se mencionó anteriormente, la fase legislativa por la que debía pasar un proyecto de Ley es inexistente. En ese sentido, el análisis presentado por el señor Hernández nada tiene que ver con el contexto actual por el que se enfrenta el país.

Por último, el señor Hernández menciona que:

“El decreto-ley REFORMATARIO A VARIOS CUERPOS LEGALES PARA LA ATRACCIÓN Y FOMENTO DE INVERSIONES PARA EL DESARROLLO

PRODUCTIVO, contiene regulaciones permanentes para las zonas francas, debido a que los beneficios de las empresas y operadores que accedan a esta modalidad obtienen beneficios tributarios que no se encuentran sujetos a un marco de temporalidad, es decir tienen el carácter de indefinido. Por lo tanto, incumple con los estándares desarrollados por esta Corte”.

Respecto a este punto cabe mencionar lo siguiente que a lo largo de la historia del Ecuador se han presentado distintos Decretos Ley de materia económico urgente que se mantienen vigentes. Su actual vigencia, y por ende extensión de sus efectos, no representa que se haya faltado al requisito de urgencia. Esto debido a que la urgencia se liga con la necesidad de resolver un asunto apremiante, no con la inmediatez de la solución. Es decir, la urgencia es atender una causa que, en ocasiones, puede ser subsanada con una medida permanente.

Algunos decretos, en los que se ejemplifica el argumento anterior, son: Decreto No. 29 del 29 de septiembre de 1986; Decreto No. 1880 del 21 de octubre de 1979; Decreto No. 2660 del 26 de julio de 1978; Decreto No. 374 del 04 de febrero de 1946, entre otros.<sup>3</sup>

Aunque exista oposición respecto a considerar a la Ley, por su carácter económico urgente, el Decreto Ley tiene objetivos de temporalidad enfocados a la situación crítica por la que se encuentra el país. Esto debido a considerar que, al mejorar la situación económica, dejaría de ser procedente lo prescrito por el Decreto Ley presentado por el Presidente. Sin embargo, como se mencionó, existen varios Decretos Ley que, si bien fueron promulgados en un contexto de urgencia económica, siguen vigentes y en aplicación.

## 2. El proyecto cumple con el principio de unidad en la materia

Uno de los temas que ha surgido en el debate público sobre este proyecto, ha sido el cuestionamiento sobre si se cumple o no con el requisito de unidad en la materia establecido en el artículo 136 de la Constitución del Ecuador. En particular, el presente análisis se centrará en argumentar por qué el articulado del proyecto cuenta con dicho requisito.

El artículo 136 de la Constitución prescribe que 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 derogan o se reformarían.

---

<sup>3</sup> Ver más. María Fernanda Racines. *Los proyectos de ley tributarios «económicos urgentes» en Ecuador.*

Respecto a dicho artículo, la Corte Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos:

El artículo 136 de la CRE establece el principio de unidad de materia que tiene como finalidad la racionalización de la actividad legislativa no solo en relación con el diseño de cuerpos normativos dotados de coherencia, sino también con la democracia deliberativa y la organización de un adecuado debate público centrado en una materia más o menos delimitada sin dispersiones inadecuadas.<sup>4</sup>

Bajo la misma línea, se ha indicado que el propósito de dicha exigencia, es orientar al debate legislativo:

[E]sta exigencia pretende que exista un debate legislativo transparente sobre las distintas disposiciones de una materia, sin las dificultades que acarrea el introducir al debate normas satélites sin ningún tipo de relación con la materia en discusión. De esta manera, no sólo se trata de la satisfacción de una mera formalidad en el proceso legislativo, sino de un mandato constitucional en busca de técnica legislativa al momento de evaluar la pertinencia de que distintas disposiciones de un proyecto de ley formen un solo cuerpo normativo coherente.<sup>5</sup>

En virtud de lo anterior, corresponde analizar los parámetros contenidos en el artículo 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la cual prescribe como que:

1. Todas las disposiciones de una ley se refieran a una sola materia, por lo que debe existir entre todas ellas una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático;
2. La totalidad del contenido del proyecto corresponda con su título;
3. Para determinar la conexidad entre las disposiciones legales, la Corte Constitucional deberá tener en cuenta la exposición de motivos y las variaciones entre los textos originales y los definitivos, entre otros.<sup>6</sup>

De esta forma, para que se cumpla el principio de unidad de materia debe existir una conexidad temática, teleológica y sistémica. Asimismo, resulta relevante la verificación de la correspondencia entre el título del proyecto y su contenido, la exposición de motivos y las modificaciones durante su tramitación legislativa.

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 32-21-IN de 11 de agosto de 2021.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 58-11-IN/22 y acumulados de 12 de enero de 2022

<sup>6</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Segundo suplemento del RO No. 52, 22 de octubre de 2009

## **2.1. Sobre la temática del Decreto Ley Orgánica Reformatoria para la Atracción y Fomento de Inversiones para el Desarrollo Productivo**

En el presente proyecto se ha identificado, en virtud de su propio nombre, objeto y exposición de motivos, que la materia (el objeto que manda a atender la urgencia económica) es la creación de oportunidades para el desarrollo productivo y que el mecanismo (el camino, la forma por la que se quiere alcanzar el objetivo que apalilará la urgencia económica) es la atracción y fomento de inversiones a través de zonas francas. Por lo cual, corresponde analizar si los artículos propuestos se enmarcan en dicha materia.

Del análisis del contenido de los artículos y disposiciones de la ley se desprende que existe una vinculación clara, específica, estrecha, necesaria y evidente entre la temática del cuerpo normativo - creación de oportunidades a través de la atracción y fomento de inversiones - y las normas propuestas. De esta manera, se establecen cambios en las definiciones normativas respecto a la figura de los inversionistas, se establece la creación de zonas francas y zonas especiales de desarrollo económico, e incentivos y beneficios tributarios conducentes a la participación de los inversionistas. Asimismo, la creación de un régimen excepcional en materia aduanera, tributaria y de comercio exterior, en los términos propuestos, se enmarca en el objetivo de la ley.

Además, se ha mencionado que las disposiciones transitorias atentan contra las empresas importadoras, puesto que se busca reformar el marco regulatorio de empresas importadoras. Sin embargo, esto no es así. Dentro de las normas contenidas en las disposiciones, se contempla la posibilidad de que las empresas puedan escoger su esquema de beneficios. En otras palabras, se permite la posibilidad de que sean las empresas quienes decidan si acogerse al régimen propuesto, o si seguir manteniendo los beneficios previos adquiridos en los cuerpos normativos sujetos a las reformas. Por ende, no existe una afectación negativa al marco regulatorio de las empresas antes citadas.

En definitiva, el cumplimiento al principio de la unidad de materia en el presente caso se exterioriza en la conexión temática clara, específica, necesaria y evidente entre el tema dominante del fomento de inversiones de la ley y sus distintas reformas.

## 2.2. Sobre la conexidad teleológica y sistemática

La conexidad teleológica reconocida en el artículo 116 de la LOGJCC implica que entre la ley analizada y cada una de sus disposiciones debe existir una identidad de objetivos y finalidades. En la presente ley y en su exposición de motivos se identifica una clara y específica finalidad: la creación de oportunidades a través de la atracción y fomento de inversiones con la creación de zonas francas y zonas especiales de desarrollo económico.

De acuerdo con Racines, pueden existir proyectos los cuales abarquen más de un tema dentro de un cuerpo legal que se pretendan regular, sin embargo, mientras conformen un todo y guarden una relación simbiótica para efectos de lograr sus objetivos se considera que los decretos tratan una sola materia.<sup>7</sup>

Así, el proyecto cumple con el requisito de unidad por la relación entre el contenido de su articulado, por la conexión teleológica entre las disposiciones del proyecto, al enmarcarse en el objetivo del fomento de la inversión y por la conexión sistemática que existe entre sus objetivos y la conducencia para conseguirlos.

Se ha discutido además que el proyecto no es procedente, por cuanto implica la reforma de diferentes cuerpos normativos. Sin embargo, en cualquier proyecto y más aún en un proyecto de inversión económica se llevarán a cabo varios temas para cumplir con su objetivo principal. Por tanto, esto no significa que se infrinja el principio de unidad.

Cabe mencionar que, con la aprobación del Decreto Ley, se aplicaría un régimen similar al establecido con la promulgación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario por COVID. Ésta, de acuerdo con su objeto de proteger a los negocios afectados por la pandemia de COVID-19, estableció varias medidas que iban desde los beneficios tributarios, extensión del plazo para el pago de alquileres, y un nuevo régimen de contrato laboral emergente. Por lo cual, se ratifica el argumento de que, mientras exista una relación temática entre las reformas propuestas, se cumple con el requisito de unidad, incluso si se afecta a diferentes cuerpos normativos.

Así, el Decreto Ley no incluye varias materias, lo que sucede es que el tema de inversiones abarca distintos aspectos que deben ser regulados, los cuales incluyen, entre otros, a los

---

<sup>7</sup> María Fernanda Racines. *Los proyectos de ley tributarios «económicos urgentes» en Ecuador*.

incentivos tributarios. No obstante, estos aspectos se encuentran en el marco del objeto del proyecto. Por lo que, en sí mismo, corresponde a una sola materia, que en este caso es el fomento de inversiones a través de las zonas francas en el Ecuador.

Es decir, no se constituye una amplitud temática en el caso del Decreto Ley, por su afectación a distintos cuerpos normativos, pues la reforma de distintas disposiciones es connatural a toda Ley reformativa. En virtud de lo expuesto, el Decreto Ley cumple con el requisito de la conexidad teleológica y sistémica, en el marco de la unidad de materia.

### III

#### CONCLUSIONES Y PETITORIO

En virtud de los argumentos esgrimidos en el presente amicus curiae, esta representación solicita a la Honorable Corte Constitucional que:

1. Declare la constitucionalidad del “Decreto de Ley Orgánica Reformatoria para la atracción y Fomento de Inversiones para el Desarrollo Productivo”, por cumplir con los requisitos formales para su promulgación.

### IV

#### NOTIFICACIONES

Las notificaciones que nos correspondan las recibiremos en las direcciones electrónicas: [barbara.teran@teran-teran.com](mailto:barbara.teran@teran-teran.com); [ltorresr@usfq.edu.ec](mailto:ltorresr@usfq.edu.ec); [gjacome.ag@gmail.com](mailto:gjacome.ag@gmail.com)  
[cborja@estud.usfq.edu.ec](mailto:cborja@estud.usfq.edu.ec); [kpaolamoreira@outlook.com](mailto:kpaolamoreira@outlook.com).

Firmo en representación de los solicitantes,

Ab. Rossana Lizeth Torres Rivera

Mat. 17-2013-235 FORO