

Quito, D.M., 24 de mayo de 2023

CASO 2-23-TI

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

DICTAMEN 2-23-TI/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza si el “Acuerdo de Asociación Comercial entre la República del Ecuador y la República de Costa Rica” requiere o no de aprobación legislativa, previo a su ratificación por parte del Presidente de la República.

1. Antecedentes

1. El gobierno del Ecuador suscribió el “Acuerdo de Asociación Comercial entre la República del Ecuador y la República de Costa Rica” el 1 de marzo de 2023 en la ciudad de San José de Costa Rica (“**Acuerdo**”).¹
2. El señor Juan Pablo Ortiz Mena, como Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, mediante oficio T.431-SGJ-23-0118, de 8 de mayo de 2023 (“**oficio**”), puso en conocimiento de la Corte Constitucional el texto del Acuerdo, cuyo objetivo es “estimular la expansión y diversificación del comercio entre los Estados Partes, facilitando y promoviendo (sic) las condiciones de una libre circulación de mercaderías y servicios, con libre competencias (sic) y aplicación de normas, reglamentos técnicos y regulaciones en materia tanto aduanera, sanitaria como fitosanitaria”.² En su comunicación, el Secretario General Jurídico solicitó que la Corte Constitucional resuelva si este tratado requiere o no de aprobación legislativa, previo a su ratificación por parte del Presidente de la República.
3. De conformidad con el sorteo electrónico efectuado el 8 de mayo de 2023, la causa fue signada con el No. 2-23-TI y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
4. Mediante providencia de 11 de mayo de 2023, el juez ponente avocó conocimiento de la presente causa.

¹ Fs. 1-171, expediente constitucional. Los suscriptores del Acuerdo fueron Guillermo Lasso Mendoza y Julio Prado Lucio-Paredes por el gobierno de la República del Ecuador y Rodrigo Chaves Robles y Manuel Tovar Rivera por el gobierno de la República de Costa Rica.

² Oficio, fs. 507, expediente constitucional.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer el Acuerdo y emitir el dictamen acerca de si requiere o no aprobación legislativa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 419 y 438 numeral 1 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 107 numeral 1 y 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Contenido y análisis del Acuerdo

3.1. Contenido del Acuerdo

6. De la revisión del contenido de este instrumento internacional se desprende que sus objetivos son: **(i)** estimular la expansión y diversificación del comercio entre las Partes; **(ii)** eliminar los obstáculos innecesarios al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios entre las Partes; **(iii)** facilitar el comercio de mercancías mediante, en particular, la aplicación de las disposiciones acordadas en materia de aduanas y facilitación del comercio, normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación respecto a medidas sanitarias y fitosanitarias; **(iv)** promover condiciones de libre competencia en la zona de libre comercio; **(v)** apoyar la profundización de las relaciones entre los sectores productivos, considerando las necesidades especiales de las MIPYMES, a fin de alcanzar un comercio inclusivo; **(vi)** aumentar las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes; **(vii)** proteger en forma adecuada y eficaz y hacer valer los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada Parte, teniendo en consideración el equilibrio entre los derechos y obligaciones que deriven de los mismos; **(viii)** crear procedimientos eficaces para la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo, para su administración conjunta, y para prevenir y resolver controversias; y, **(ix)** promover la apertura efectiva y recíproca de los mercados de contratación pública de las Partes.³
7. El Acuerdo tiene 26 capítulos, divididos de la siguiente forma: 1) Disposiciones Iniciales y Definiciones Generales;⁴ 2) Trato Nacional y Acceso a Mercados de Mercancías⁵ y dos anexos 2.2. y 2.3. El primer anexo (2.2) se relaciona al Trato

³ Artículo 1.2. del Acuerdo.

⁴ Artículos 1.1-1.6. Incluyendo Anexo 1.1. Fs. 3-5, expediente constitucional. Dicho capítulo versa sobre el establecimiento de una zona libre de comercio, los objetivos del Acuerdo (véase en el párrafo *ut supra*), la relación de las Partes con el Acuerdo y la forma en que debe ser interpretado. Además, indica el alcance de las obligaciones que tienen las Partes y desarrolla definiciones generales y específicas por país.

⁵ Artículos 2.1-2.15. Incluyendo Anexo 2.2 y 2.3. Fs. 6-13, expediente constitucional. El capítulo, además de dividirse en artículos se divide en las secciones A, B, C, D, E, F, G y H que versan, respectivamente, sobre trato nacional, eliminación arancelaria, regímenes especiales, medidas no arancelarias, otras medidas, agricultura, disposiciones institucionales y definiciones.

Nacional y Restricciones a la Importación y Exportación. El segundo anexo (2.3) se denomina Programa de Eliminación Aduanera el cual establece las categorías de desgravación que aplican para la eliminación de aranceles aduaneros y desarrolla consideraciones sobre esto.

8. El Acuerdo trata, en el tercer capítulo, sobre las Reglas y Procedimientos de Origen,⁶ respecto a la mercancía; y en el cuarto capítulo sobre la Facilitación del Comercio y Procedimientos Aduaneros.⁷ Por otro lado, el capítulo 5 se denomina Buenas Prácticas Regulatorias y este tiene como uno de sus fines “facilitar el comercio de bienes y servicios, así como el flujo de inversiones entre ellas”.⁸
9. El capítulo 6 del Acuerdo versa sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, las cuales pudieran “afectar directa o indirectamente el comercio entre las partes”.⁹ El capítulo 7 desarrolla los obstáculos técnicos al comercio y esto aplica a “la preparación, adopción y aplicación de todas las normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad de cada Parte, que puedan directa o indirectamente afectar el comercio de mercancías”.¹⁰

Ahora bien, en cuanto al comercio de mercancías entre las partes, el Acuerdo prevé que se otorgará trato nacional a las mercancías de cada Parte (exceptuando las medidas del Anexo 2.2) –artículos 2.1 y 2.2–. Los otros artículos enuncian lo siguiente: eliminación arancelaria (2.3); exención de aranceles aduaneros (2.4); admisión temporal de mercancías (2.5); mercancías reimportadas después de reparación o alteración (2.6); restricciones a la importación y a la exportación (2.7); licencias de importación y exportación (2.8); cargas y formalidades administrativas (2.9); empresas comerciales del Estado (2.10) y valoración aduanera (2.11). Sobre las medidas relacionadas con el comercio de mercancías agrícolas (artículo 2.12, sección F), el artículo 2.13 establece consideraciones sobre subsidios a la exportación agrícola. Dentro de la sección G, el Acuerdo señala que se establece un Comité de Comercio de Mercancías, incluyendo su formación y funciones, entre otras competencias (2.14). Finalmente, en la sección F, se desarrollan definiciones.

⁶ Contiene 34 artículos y 17 anexos. Fs. 13-47, expediente constitucional.

⁷ Contiene 14 artículos, Fs. 47-51, expediente constitucional. Como disposición general se reiteró el compromiso de implementar el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, establecido en el Anexo 1A del Acuerdo sobre la Organización Mundial del Comercio (“OMC”) y el empleo de tecnologías de información con el fin de facilitar el comercio legítimo y los controles.

⁸ Artículo 5.4, Acuerdo.

⁹ Artículo 6.1, Acuerdo. De conformidad con el artículo 6.2. del Acuerdo, los objetivos del capítulo 6 son: “(a) proteger la vida y la salud de las personas, animales y preservar los vegetales en los territorios de las Partes; (b) facilitar e incrementar el comercio bilateral, evitando que existan restricciones innecesarias al comercio; (c) colaborar para una mejor aplicación del Acuerdo MSF de la OMC; (d) crear un Comité para abordar de manera transparente los temas referidos a las medidas sanitarias y fitosanitarias; (e) reforzar la comunicación y colaboración entre las autoridades competentes de las Partes en asuntos sanitarios y fitosanitarios; y (f) promover la mejora constante de la situación sanitaria y fitosanitaria de las Partes”.

¹⁰ Artículo 7.1, Acuerdo. De conformidad con el artículo 7.2. del Acuerdo, el objetivo del capítulo 7 es: “facilitar e incrementar el comercio de mercancías identificando, evitando y eliminando obstáculos innecesarios al comercio entre las Partes que puedan surgir como consecuencia de la preparación, adopción y aplicación de reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad, y el impulso de cooperación conjunta entre las Partes, dentro de los términos del Acuerdo OTC de la OMC”. Por lo que las Partes, de conformidad con el artículo 7.3 reafirman sus derechos y obligaciones del Acuerdo OTC de la OMC. Adicionalmente, las Partes se plantean “(...) identificar, desarrollar y promover iniciativas facilitadoras del comercio en relación con normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad, que sean apropiadas para ciertos asuntos o sectores en particular (...)”.

10. Por su parte, en el capítulo 8 del Acuerdo se encuentran las Medidas Comerciales Correctivas. En el 9, se encuentra la Política de Competencia. Dicho capítulo tiene por objeto “asegurar que los beneficios de la liberalización comercial en virtud [del] Acuerdo no sean menoscabados por prácticas o transacciones anticompetitivas, así como promover la cooperación entre las Partes en materia de aplicación de sus respectivas legislaciones de competencia”.¹¹
11. El capítulo 10 llamado Comercio Transfronterizo de Servicio “aplica a las medidas adoptadas o mantenidas por una Parte, que afecten el comercio transfronterizo de servicios suministrados por proveedores de servicios de la otra Parte”.¹² El capítulo 11, denominado Servicios Financieros, aplica a las medidas adoptadas o mantenidas por una Parte relacionadas con: “(a) instituciones financieras de la otra Parte; (b) inversionistas de la otra Parte y las inversiones de estos inversionistas, en las instituciones financieras en el territorio de la Parte; y (c) el comercio transfronterizo de servicios financieros”.¹³
12. En cuanto al capítulo 12, nombrado Servicios de Telecomunicaciones, este aplica a:
- (a) las medidas adoptadas o mantenidas por una Parte, relacionadas con el acceso a y el uso de redes y servicios públicos de telecomunicaciones; (b) las medidas adoptadas o mantenidas por una Parte, relacionadas con las obligaciones de los proveedores de redes y servicios públicos de telecomunicaciones; y (c) otras medidas adoptadas o mantenidas por una Parte, relacionadas con redes y servicios públicos de telecomunicaciones.¹⁴
13. Los siguientes capítulos son: 13) Comercio Electrónico;¹⁵ 14) Entrada Temporal de Personas de Negocios;¹⁶ 15) Inversión;¹⁷ i (véase apéndice) 16) Propiedad intelectual; 17)

¹¹ Artículo 9.1, Acuerdo.

¹² Artículo 10.1, Acuerdo.

¹³ De conformidad con el artículo 11.2 del Acuerdo, este es el ámbito de aplicación del Capítulo 11.

¹⁴ Artículo 12.3, Acuerdo.

¹⁵ Como disposición general, en el artículo 13.2, se reconoce que el comercio electrónico genera crecimiento económico y oportunidades, por lo que se acuerda promover su desarrollo.

¹⁶ Dicho artículo refleja “la relación comercial preferente que existe entre las Partes, el objetivo mutuo de facilitar la entrada temporal de las personas de negocios de conformidad con su legislación nacional y las disposiciones del Anexo 14.3.1 y la necesidad de establecer criterios y procedimientos transparentes para la entrada temporal de personas de negocios. Asimismo, refleja la necesidad de garantizar la seguridad de las fronteras y proteger la fuerza de trabajo nacional y el empleo permanente en sus respectivos territorios.”

¹⁷ En el artículo 15.1 se prevé que el capítulo aplica en cuanto a las medidas que adopte o mantenga una de las Partes relativas a “(a) los inversionistas de la otra Parte; (b) inversiones cubiertas; y (c) en lo relativo a los artículos 15.7 y 15.9, a todas las inversiones en el territorio de la Parte”. En el capítulo se profundiza sobre un nivel mínimo de trato, trato nacional a los inversionistas, trato de nación más favorecida, expropiación e indemnización y promoción de inversiones. Además, se prevé en el artículo 15.9. Medidas Relacionadas con el Medio Ambiente, la Salud, los Derechos Laborales y Otros Objetivos Regulatorios. Por otra parte, en la sección B del capítulo, se contempla la forma de “Solución de Controversias Inversionista - Estado”, incluyendo consultas y negociación, mediación y arbitraje. Se prevén requisitos

Contratación Pública;¹⁸ 18) Micro, Pequeñas y Medianas Empresas;¹⁹ 19) Comercio y Género;²⁰ 20) Ambiental;²¹ 21) Laboral;²² 22) Transparencia;²³ 23) Administración

para que una parte contendiente resuelva la controversia mediante este último mecanismo de solución de controversias y se establece el consentimiento de cada Parte para “someter una reclamación a arbitraje, con arreglo a esta Sección y de conformidad con este Acuerdo”, entre otros requisitos y procedimientos.

¹⁸ El capítulo se refiere a la contratación pública cubierta. A su vez, esta se relaciona con “la contratación pública de mercancías, servicios o una combinación de ambos para propósitos gubernamentales: (a) no contratados con miras a la venta o reventa nacional, o con miras al uso en la producción o suministro de mercancías o servicios para la venta o reventa comercial; (b) realizada a través de cualquier medio contractual, lo que incluye: compra, arrendamiento y alquiler o arrendamiento financiero, con o sin opción de compra; y los contratos de concesión de obras públicas; (c) para los cuales el valor de la contratación pública cubierta, de acuerdo con lo estimado de conformidad con el párrafo 4, sea igual o exceda el valor del umbral correspondiente estipulado en el Anexo 17.1; (d) que se lleve a cabo por una entidad contratante, y (e) que no esté expresamente excluida del ámbito de aplicación de este Capítulo; y sujeta a las condiciones especificadas en el Anexo 17.1”.

¹⁹ Como principios generales del capítulo, el artículo 18.1 del Acuerdo prevé que “1. Las Partes reconocen que las MIPYMEs, contribuyen significativamente al comercio, al crecimiento económico y financiero, al empleo, a la innovación y a la estabilidad social. 2. Las Partes procurarán apoyar el crecimiento y el desarrollo de las MIPYMEs, aumentando su capacidad de participar y beneficiarse de las oportunidades creadas por este Acuerdo. 3. Las Partes reconocen que, además de las disposiciones de este Capítulo, existen otras disposiciones en este Acuerdo que buscan mejorar la cooperación entre las Partes en cuestiones relacionadas con las MIPYMEs o que, de otra forma, pueden ser particularmente beneficiosas para las MIPYMEs”.

²⁰ En el artículo 19.1 del Acuerdo, las Partes “reconocen la importancia de incorporar la perspectiva de género en la promoción del crecimiento económico inclusivo, y el rol fundamental que las políticas públicas para la igualdad de género pueden desempeñar para lograr un desarrollo económico sostenible, el cual tiene por objeto, entre otros, distribuir los beneficios entre toda la población, ofreciendo oportunidades equitativas entre hombres y mujeres en el acceso y la permanencia en el mercado laboral, en los negocios, en el comercio y la industria”.

²¹ En lo principal, el ámbito del capítulo aplicará “a las medidas adoptadas o mantenidas por las Partes en temas ambientales que afecten a aspectos relacionados con el comercio”, según el artículo 20.2 del Acuerdo. Se indica que no es intención del capítulo armonizar la legislación ambiental pero que las Partes, como objetivos, “(a) reconocen sus compromisos de promover el cumplimiento y la implementación efectiva de la legislación ambiental de cada Parte; (b) se esforzarán en promover la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, y la preservación del conocimiento tradicional relevante a la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes; y (c) reafirman su intención de fortalecer la cooperación en asuntos ambientales”.

²² En el artículo 21.1. del Acuerdo, se reconoce como objetivos del capítulo 21 los siguientes temas: “(a) promover la aspiración común de que el libre comercio y la inversión deberían conducir a la creación de empleo y al trabajo decente, en los términos y condiciones de empleo que se adhieran a los principios de la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento de 1998 (en adelante, “Declaración de la OIT”); (b) fomentar y alcanzar una mejor comprensión de los sistemas laborales de cada Parte, buenas políticas y prácticas laborales, y la capacidad mejorada de cada Parte, incluyendo a sus actores relevantes, mediante un aumento de la cooperación y el diálogo; (c) promover el mejoramiento de las condiciones laborales en los respectivos territorios de las Partes y proteger, mejorar y hacer cumplir los derechos fundamentales de los trabajadores; (d) permitir la discusión y el intercambio de opiniones en asuntos laborales de interés mutuo, sin menoscabar la legislación laboral de cada Parte; (e) fortalecer el compromiso de las Partes con la efectiva difusión y aplicación de su legislación nacional; (f) procurar la participación de los actores sociales en el desarrollo de las agendas públicas a través del diálogo social”.

²³ En los artículos 22.1-22.7 y el Anexo 22.1, se contemplan los siguientes temas: punto de contacto, publicación, notificación y suministro de información, procedimientos administrativos, revisión e impugnación, normas específicas y definiciones.

del Acuerdo;²⁴ 24) Solución de Controversias;²⁵; 25) Excepciones; y, 26) Disposiciones Finales.

3.2. Análisis del Acuerdo

14. A efectos de determinar si el Acuerdo de Asociación Comercial entre la República del Ecuador y la República de Costa Rica requiere o no de aprobación legislativa, esta Corte Constitucional debe analizar si el contenido del mismo incurre en los supuestos del artículo 419 de la Constitución de la República. Este artículo prescribe que:

(...) La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que: 1. Se refieran a materia territorial o de límites. 2. Establezcan alianzas políticas o militares. 3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley. 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución. 5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales. 6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio. 7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional. 8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.

15. Del contenido sintetizado en la sección anterior, se desprende que las disposiciones del Acuerdo *esencialmente* se refieren a: i) obligaciones en materias de comercio exterior, tributos, aranceles, salvaguardias, entre otras y, en tal sentido, se constata, de conformidad con lo resumido en la sección anterior, el compromiso de modificar leyes (artículo 419.3); y, ii) compromisos del país en un acuerdo de comercio (artículo 419.6).
16. En conclusión, en lo principal, el Acuerdo se encuentra incurso en los presupuestos contenidos en el artículo 419, numerales 3, y 6 de la CRE por lo que necesita de aprobación legislativa.

²⁴ Como parte de la Administración del Acuerdo, las partes establecen que existirá: La Comisión Administradora (artículo 23.1), Coordinadores del Acuerdo (23.2) y una Administración de los Procedimientos de Solución de Controversias (23.3).

²⁵ Por medio de este capítulo, se “busca proporcionar un proceso de solución de controversias efectivo, eficiente y transparente entre las Partes, en lo que respecta a los derechos y obligaciones previstos en este Acuerdo”. El Ámbito de Aplicación (24.2) de las controversias entre las partes relativas a la aplicación o a la interpretación de este Acuerdo, o cuando una Parte considere que: “(a) una medida vigente o en proyecto de la otra Parte, es o podría ser incompatible con las obligaciones de este Acuerdo; (b) la otra Parte ha incumplido de alguna manera con las obligaciones de este Acuerdo; o (c) una medida vigente o en proyecto de la otra Parte cause o pudiera causar anulación o menoscabo, en el sentido del Anexo 24.2”. Sobre ello, se prevé la existencia de consultas, buenos oficios, conciliación y mediación, establecimiento de un panel, calificaciones de los panelistas, selección y función del panel, reglas de procedimiento, informe preliminar y final, casos de urgencia, cumplimiento del informe, incumplimiento-suspensión de beneficios y examen sobre ello y suspensión y terminación del procedimiento.

4. Dictamen respecto a la necesidad de aprobación legislativa

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:

1. *Dictaminar* que el “Acuerdo de Asociación Comercial Entre la República del Ecuador y la República de Costa Rica” se encuentra incurso en presupuestos contenidos en el artículo 419 de la Constitución de la República, y como tal sí requiere de aprobación legislativa.
2. De conformidad con la letra b) del número 2 del artículo 111 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dispone la publicación del texto del Acuerdo en el Registro Oficial y en la página web de la Corte Constitucional, para que, dentro del término de diez días contados a partir de la publicación, cualquier ciudadano intervenga defendiendo o impugnando su constitucionalidad parcial o total.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 24 de mayo de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

ⁱ **Apéndice:** En el artículo 15.20 del Acuerdo, número 4, se establece que: “Siempre que hayan transcurrido por los menos ocho meses desde que tuvieron lugar los hechos que dan lugar a la reclamación, y siempre que el demandante haya cumplido con las condiciones señaladas en el artículo 15.23, el demandante puede someter la reclamación a la que se refiere el párrafo 1: (a) de conformidad con el Convenio del CIADI y las Reglas de Arbitraje del CIADI, siempre que tanto el demandado como la Parte del demandante sean partes del Convenio del CIADI; (b) de conformidad con el Reglamento del Mecanismo Complementario del CIADI, siempre que el demandado o la Parte del demandante sean parte del Convenio del CIADI; (c) de conformidad con las Reglas de Arbitraje de la CNUDMI; o (d) si las partes contendientes lo acuerdan, ante una institución de arbitraje ad hoc, o ante cualquier otra institución de arbitraje o bajo cualesquiera otras reglas de arbitraje”.