

Quito, D.M., 09 de agosto de 2023

CASO 8-23-TI

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

DICTAMEN 8-23-TI/23

Resumen: La Corte Constitucional determina que el “Tratado de libre comercio entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República Popular China”, al encontrarse incurso en los casos previstos en el artículo 419, numerales 3 y 6, requiere de aprobación legislativa previo a su ratificación por parte del presidente de la República.

1. Antecedentes

1. Mediante Oficio T 469-SGJ-2023-0208 presentado el 28 de julio de 2023, el presidente de la República del Ecuador (“**presidente**”), Guillermo Lasso Mendoza, remitió a esta Corte Constitucional una copia certificada del Tratado de libre comercio entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República Popular China (“**Tratado**”), suscrito en Quito por el Ministro de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca de Ecuador y en Beijing por el Ministro de Comercio de China el 10 y el 11 de mayo de 2023, respectivamente. En dicho oficio, el presidente solicitó a este Organismo que emita “el dictamen correspondiente de conformidad con los artículos 107, 108, 109, 110 y 111 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.
2. El sorteo se efectuó de forma electrónica el 28 de julio de 2023, habiéndose designado a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín como sustanciadora de la presente causa.
3. Mediante providencia de 3 de agosto de 2023, la jueza constitucional avocó conocimiento de la causa y dispuso su notificación a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional del Ecuador, a la Procuraduría General del Estado y al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer el Tratado 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, 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 Tratado

3.1. Contenido del Tratado

5. De la revisión del Tratado se desprende que su fin principal es establecer una zona de libre comercio entre las partes (artículo 1.1) y, además, tiene como objetivos: fomentar la expansión y diversificación del comercio entre Ecuador y China; eliminar las barreras al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías entre las partes; promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio; establecer reglas comprensibles para asegurar un ambiente regulado y transparente para el comercio de mercancías entre las partes; crear nuevas oportunidades de empleo; crear procedimientos eficaces para la implementación y aplicación del Tratado, para su administración conjunta y para la solución de diferencias; y, establecer un marco para una mayor cooperación bilateral, regional y multilateral a fin de ampliar y mejorar los beneficios del Tratado (artículo 1.2).
6. Para ello, el Tratado prevé el otorgamiento de trato nacional y el acceso a mercados de mercancías (capítulo 3), las reglas de origen y procedimientos de aplicación (capítulo 4), los procedimientos aduaneros y la facilitación del comercio (capítulo 5), la defensa comercial —incluyendo salvaguardias globales, *antidumping* y compensatorias, salvaguardias bilaterales, y cooperación— (capítulo 6), las medidas sanitarias y fitosanitarias a ser adoptadas por las partes (capítulo 7), la eliminación de obstáculos técnicos al comercio (capítulo 8) y la cooperación para la inversión (capítulo 9). Además, contiene disposiciones relativas al comercio electrónico (capítulo 10), al Derecho de competencia (capítulo 11), a la transparencia (capítulo 12), a los mecanismos de solución de controversias (capítulo 13), a la administración del Tratado (capítulo 14), a las excepciones aplicables a él (capítulo 15), a la cooperación económica entre las partes (capítulo 16) y disposiciones finales (capítulo 17). Asimismo, el Tratado incorpora seis anexos que contienen las excepciones al trato nacional y restricciones a la importación y exportación (anexo 1), los cronogramas de compromisos arancelarios (anexo 2), el reconocimiento del Sistema Andino de Franja de Precios (anexo 3), las reglas específicas de origen por producto (anexo 4), una plantilla de certificado de origen (anexo 5) y las reglas del procedimiento del panel arbitral (anexo 6).

3.2. Análisis del Tratado

7. En este primer momento de control constitucional previo a la ratificación de los tratados internacionales, corresponde a la Corte Constitucional determinar si para la ratificación del Tratado se requiere o no de aprobación legislativa. En ese contexto, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿Se encuentra el Tratado de libre comercio entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República Popular China incurso en alguno de los casos previstos en el artículo 419 de la Constitución, para requerir, previo a su ratificación, aprobación por parte de la Asamblea Nacional?

8. El artículo 419 de la Constitución establece:

Art. 419.- 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.

9. Del contenido sintetizado en la sección anterior se desprende que las disposiciones del Tratado no se refieren a materia territorial o de límites (*artículo 419 numeral 1*), ni establecen alianzas políticas o militares (*artículo 419 numeral 2*). De hecho, el Tratado tiene un objeto meramente comercial y de promoción de las inversiones, respetando los límites territoriales de ambos Estados.¹

10. Pese a ello y *prima facie*, esta Corte evidencia que, a través de la ratificación del Tratado, Ecuador se estaría comprometiendo a expedir, modificar o derogar leyes. Sin ánimo de exhaustividad, esta Corte ha identificado, entre otras, las siguientes disposiciones que evidencian la asunción de tal compromiso:

¹ Ver artículo 1.3 del Tratado.

- a. El artículo 1.5, referente al alcance de las obligaciones de las partes en el Tratado, establece que “[l]as Partes velarán por que se adopten todas las medidas necesarias para dar efecto a las disposiciones del presente Acuerdo en sus respectivos territorios”. Las medidas a adoptarse, según el artículo 2.1, que contiene las definiciones de aplicación general al Tratado, incluyen “cualquier ley, reglamento, procedimiento, requisito o práctica”. De lo dicho, es claro que el Tratado contiene una obligación general de expedir leyes a fin de dotar al instrumento de efectividad.
- b. El numeral 1 del artículo 3.5 obliga a Ecuador a establecer a través de reformas legales un régimen de excepción a fin de inaplicar las “medidas no arancelarias que prohíban o restrinjan la importación de cualquier mercancía de la otra Parte, o la exportación o venta para la exportación de cualquier mercancía destinada al territorio de la otra Parte, excepto de conformidad con el Artículo XI del GATT de 1994 y sus notas interpretativas”.
- c. El numeral 1 del artículo 3.7 prescribe que las partes en el Tratado garantizarán que los derechos y cargas “impuestos sobre o en relación con la importación o exportación se limiten en monto al costo aproximado de los servicios prestados y no representen una protección indirecta a los productos nacionales *o un impuesto sobre las importaciones o exportaciones con fines fiscales*” (el énfasis no pertenece al original). Tomando en cuenta que la creación, modificación y supresión de tributos —entre ellos, los impuestos— se encuentra sujeta al principio de reserva de ley de conformidad con el artículo 132 de la Constitución, esta disposición del Tratado podría conllevar la obligación de reformar los instrumentos legales que establezcan ciertos impuestos a las importaciones o exportaciones con fines fiscales.
- d. El artículo 5.14 obliga a las partes a adoptar o mantener “medidas que permitan la imposición de sanciones administrativas y, cuando corresponda, sanciones penales por violaciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, incluidos los que rigen la clasificación arancelaria, la valoración aduanera, las reglas de origen y las solicitudes de trato arancelario preferencial de conformidad con este Tratado”.
- e. El artículo 10.6 obliga a las partes a adoptar o mantener “medidas que brinden protección a los consumidores que utilizan el comercio electrónico” (numeral 1), “medidas transparentes y eficaces de protección de los consumidores” (numeral 2), “leyes o reglamentos para brindar protección a los consumidores

que utilizan el comercio electrónico contra prácticas fraudulentas y engañosas que causen daño o daño potencial a dichos consumidores” (numeral 3).

- f. El numeral 1 del artículo 10.7 del Tratado establece la obligación de las partes de adoptar o mantener “leyes internas y otras medidas que garanticen la protección de la información personal de los usuarios del comercio electrónico”.
 - g. El numeral 1 del artículo 11.2 del Tratado obliga a las partes a mantener o adoptar “leyes de competencia para promover y proteger el proceso competitivo en su mercado prohibiendo al menos las prácticas comerciales anticompetitivas enumeradas en el Artículo 11.13 (Definiciones)”.
 - h. El numeral 1 del artículo 11.10 del Tratado contiene la obligación de las partes de adoptar o mantener “leyes nacionales de protección al consumidor u otras leyes, reconociendo que el cumplimiento de dichas leyes es de interés público. Las leyes que una Parte adopte o mantenga para prohibir tales actividades podrán ser de naturaleza administrativa, civil o penal”.
11. Esta Corte considera que la identificación de las normas infraconstitucionales que, en función de los compromisos asumidos a través de los tratados internacionales, deban mantenerse, expedirse o modificarse no es parte de sus funciones en el contexto del control constitucional de estos instrumentos. Sin embargo, a partir de las disposiciones referidas en el párrafo anterior, este Organismo verifica que el Tratado, efectivamente, contiene el compromiso general de expedir y modificar leyes previsto en el *artículo 419 numeral 3* de la Constitución y, por lo tanto, requiere de aprobación legislativa.
12. Por otro lado, esta Corte, evidencia que el Tratado menciona cuestiones relativas a varios derechos y garantías constitucionales, entre ellos: (i) el derecho a la seguridad jurídica² reconocido en el artículo 82 de la Constitución, (ii) los derechos de las personas consumidoras³ reconocidos en el título II, capítulo tercero, sección novena de la Constitución, (iii) el derecho a la protección de datos personales⁴ reconocido en el numeral 19 del artículo 66 de la Constitución, y (iv) las garantías del debido proceso⁵ previstas en el artículo 76 de la Constitución. Pese a ello, este Organismo evidencia que las disposiciones contenidas en el Tratado que son relativas a dichos derechos y garantías, *prima facie*, no alteran su reconocimiento, su régimen o su

² Ver, por ejemplo, los artículos 5.7, 8.8, 10.3, 12.2 del Tratado.

³ Ver artículo 10.6 y 11.10 del Tratado.

⁴ Ver artículo 10.7 del Tratado.

⁵ Ver artículos 12.4, 12.5 del Tratado.

alcance, sino que buscan protegerlos y dotarlos de efectividad.⁶ En tal sentido, el Tratado no se encuentra incurso en el caso previsto en el *artículo 419 numeral 4* de la Constitución.

13. Tampoco contiene el Tratado regulaciones que comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales (*artículo 419 numeral 5*).
14. Respecto del caso previsto en el *artículo 419 numeral 6* de la Constitución, esta Corte constata que el Tratado sí compromete al país en un acuerdo de comercio. Aquello es evidente a partir del contenido de, entre otras, las siguientes disposiciones:
 - a. El artículo 1.1, que establece una zona de libre comercio entre las partes del acuerdo.
 - b. El artículo 1.2, que se refiere a los objetivos del acuerdo, entre los que se encuentra el fomento de la expansión y diversificación del comercio entre las partes, la eliminación de las barreras de comercio, y el establecimiento de un marco de cooperación bilateral, regional y multilateral.
 - c. El artículo 7.1, que prevé, como objetivo adicional del Tratado, la promoción y facilitación del “comercio de animales, productos de origen animal, plantas y productos de origen vegetal entre las Partes”.
 - d. El artículo 8.1, que indica que, a fin de alcanzar los objetivos generales del Tratado, las partes se comprometen a “la eliminación de obstáculos técnicos innecesarios al comercio y la mejora de la cooperación bilateral”.
 - e. El artículo 8.10, que establece que el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio previsto en el Tratado tendrá como función ejecutar acciones tendientes a la “facilitación del comercio de mercancías” entre las partes.
15. Finalmente, no se evidencia que alguna disposición del Tratado atribuya competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional (*artículo 419 numeral 7*). Lo anterior especialmente tomando en cuenta que los mecanismos de solución de disputas previstos en el Tratado, entre ellos, el arbitraje, están destinados exclusivamente a solventar las potenciales controversias que llegaren a surgir entre las partes del Tratado, es decir, entre

⁶ Ver CCE, dictamen 008-19-DTI-CC, 28 de febrero de 2019, párr. 11.

Ecuador y China. Aquello, como ya se ha pronunciado este Organismo anteriormente,⁷ no implica atribuir competencias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.

16. Finalmente, esta Corte no verifica que el Tratado comprometa el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético (*artículo 419 numeral 8*).

4. Dictamen respecto de 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 “*Tratado de libre comercio entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República Popular China*” se encuentra incurso en los presupuestos contenidos en el artículo 419, numerales 3 y 6 de la Constitución y, como tal, requiere de aprobación legislativa.
2. De conformidad con lo previsto en el artículo 111, numeral 2, literal b de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 82, numeral 2 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de competencia de la Corte Constitucional, *disponer* la publicación del texto del Tratado en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional para que, dentro del término de diez días contados a partir de su publicación, cualquier ciudadano intervenga defendiendo o impugnando su constitucionalidad parcial o total.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

⁷ CCE, dictamen 34-19-TI/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 17. Ver también CCE, dictamen 1-23-TI/23, 30 de marzo de 2023, párr. 14.

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 09 de agosto de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL