PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

PROYECTO DE LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA NACIONAL

Calificado como urgente en materia económica

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

I
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Ecuador se encuentra atravesando una grave crisis de seguridad nacional que exige respuestas estatales inmediatas. En el ámbito económico resulta necesario debilitar y desmantelar las estructuras que alimentan la violencia y menoscaban la paz de todos los ciudadanos, y para ese fin se requiere el fortalecimiento de las capacidades de las fuerzas del orden. Las organizaciones criminales han tejido complejas redes económicas que les permiten financiar sus operaciones, corromper instituciones, expandir su influencia territorial y perpetuar un ciclo de violencia generalizada.

Las economías criminales, que abarcan el narcotráfico, la minería ilegal, el contrabando de armas, el tráfico de personas, la extorsión y otras actividades ilícitas, no son fenómenos aislados, constituyen el motor financiero que impulsa la capacidad operativa de los grupos armados. Los inmensos recursos que generan les permiten adquirir armamento sofisticado, reclutar y mantener a sus miembros, sobornar funcionarios, lavar activos y ejercer un control territorial que desafía la autoridad del Estado, y que es necesario enfrentar.

En los últimos años el Ecuador ha enfrentado un deterioro sin precedentes en los niveles de seguridad ciudadana, manteniéndose entre los países más violentos de América Latina. De acuerdo con datos oficiales de la Dirección de Estadísticas y Economía de la Seguridad (DEES) del Ministerio del Interior[1],las provincias de Guayas, El Oro, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas y Sucumbíos concentran más del 59% de estos hechos violentos. En dichas zonas, los grupos armados han desarrollado capacidad de control territorial, imponiendo reglas sociales y económicas propias, desafiando la autoridad estatal y debilitando el tejido institucional.

En el periodo comprendido entre los años 2022 y 2024, Ecuador ha experimentado un crecimiento exponencial en los delitos de extorsión, secuestro y secuestro extorsivo, todos ellos asociados directa o indirectamente al fortalecimiento de estructuras armadas organizadas, lo que constituye un elemento central para caracterizar un contexto de violencia sistemática y afectación al normal desenvolvimiento de las actividades económicas de los ecuatorianos.

La fenomenología del delito de extorsión reporta índices variables considerables en los últimos años. En 2022 se registraron 6.651 casos; en 2023, 17.597 (un incremento del 164,6%); y en 2024, 20.293 (un 15,3% más). En total, en solo tres años, los casos se triplicaron (205,1% de incremento). En el transcurso del año 2025, esta cifra corresponde a 4.569 casos, lo que representa una disminución significativa en comparación al periodo de años pasados.

De igual forma, otra de las tipologías más comunes de violencia en la que incurren los grupos armados organizados es la de secuestro y secuestro extorsivo. En el caso de secuestro, este pasó de 713 casos en 2022 a 1.372 en 2023 (92,4% de incremento) y a 2.095 en 2024 (52,7% de incremento), acumulando un crecimiento del 193,8% en dos años. La cifra de 2025 (692)

[1] Información remitida mediante documento No. MDI-VSC-SEES-2025-0125-MEMO de 14 de mayo de 2025.

muestra una disminución abrupta que refleja la importancia de los resultados de las acciones emprendidas por el gobierno para atender este fenómeno delictivo.

Por otra parte, en el caso de secuestro extorsivo, este delito, el cual tiene una directa vinculación con la obtención de ingresos ilícitos para estructuras criminales, creció de 581 casos en 2022 a 1.146 en 2023 (97,3% de incremento), y a 1.457 en 2024 (27,1%). Esto supone un crecimiento acumulado del 150,7%. La cifra parcial de 2025 es de 417 casos, nuevamente con una caída significativa que debe analizarse conjuntamente con las operaciones policiales y militares para contrarrestar la criminalidad.

Es así que, la proliferación de la violencia en el país afecta de manera directa a los derechos fundamentales de los ecuatorianos, especialmente a la vida, a la libertad personal, a la integridad, a desarrollar actividades económicas, a la propiedad, a la libertad contractual y la seguridad jurídica y económica.

En este contexto, surge la imperiosa necesidad de proteger a la ciudadanía a través del fortalecimiento extraordinario de la capacidad operativa de las fuerzas del orden. El crecimiento del narcotráfico, minería ilegal, tráfico de armas, entre otros y, la expansión del crimen organizado en general, así como el poder que ejercen las bandas delictivas en territorio, ha superado las respuestas tradicionales del Estado. Además, el presupuesto estatal ordinario destinado a la seguridad puede resultar insuficiente frente a la magnitud de las necesidades reales, dada la grave situación de seguridad que enfrenta actualmente en el país.

La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas requieren no solo mayor presencia en el territorio, sino también recursos logísticos, tecnológicos y humanos que les permitan enfrentar a las organizaciones criminales.

La presente Ley Económica Urgente se fundamenta en la imperiosa necesidad de autorizar donaciones para que las fuerzas del orden puedan combatir a los grupos armados organizados. Una legislación clara en esta materia no solo garantizaría que las donaciones lleguen efectivamente a las instituciones encargadas del orden, sino que también fomentaría la corresponsabilidad social en la lucha contra la violencia.

De este modo, la emisión de la presente ley permitiría que se habiliten y regulen las donaciones para las fuerzas del orden, y así convertirlo en una herramienta estratégica a fin de robustecer la capacidad de respuesta del Estado y preservar la seguridad ciudadana.

II
CALIFICACIÓN DE LA LEY COMO DE URGENCIA ECONÓMICA

El presente proyecto de ley se encuentra estructurado conforme lo dispuesto por el artículo 140 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, CRE), que otorga la atribución al Presidente de la República de enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica, en función del contenido temático y normativo que: *"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."*.

La Corte Constitucional del Ecuador, en su Dictamen 1-23-UE/23, ha establecido que: "*(…) una norma con carácter de urgencia económica debe responder a circunstancias apremiantes que, plausiblemente, requieran de una respuesta inmediata (…)*".

La Corte Constitucional, en el citado dictamen 1-23-UE/23, previo a abordar los requisitos de una norma con carácter de urgencia económica, realiza una distinción precisa entre los regímenes de los artículos 140 (ordinario) y 148 (extraordinario) de la Constitución de la República del Ecuador.

En este marco, la Corte Constitucional consolidó una línea jurisprudencial relativa a que la facultad exclusiva del presidente para calificar proyectos ley como económicos urgentes, cuando se deriva del régimen ordinario (artículo 140 de la CRE), debería ser controlada prioritariamente por la Asamblea Nacional.[2] En este sentido, debe tenerse en cuenta que *"(…) la Corte Constitucional no ejerce competencias en el orden económico, y la Constitución atribuye esa experticia técnica a otras entidades"*.[3]

En concordancia, es imperativo recordar que es una cuestión propia de la competencia del Ejecutivo ejercer: **i)** la rectoría de la política económica fiscal y financiera (artículo 261, numeral 5, de la CRE); y, **ii)** la iniciativa exclusiva del Presidente de la República para presentar proyecto de ley en materia tributaria o que aumenten el gasto público (artículo 135 de la CRE).

No obstante, la propia Corte Constitucional, apartándose de los precedentes en mención, y sin mayor motivación, en la reciente sentencia No. 51-25-IN/25, concluyó lo siguiente:

"En opinión de esta Corte, el artículo 140 condiciona el ejercicio de esa facultad privilegiada del presidente de la República para activar el procedimiento abreviado a que el proyecto sea 'de urgencia económica'. Como ocurre con cualquier otro precepto constitucional, la verificación de que esa condición se cumpla forma parte del control de constitucionalidad de competencia de esta Magistratura. Ninguna norma constitucional lo excluye de ese control. Lo que es apenas coherente con la idea de Estado constitucional, pues lo contrario devendría en una habilitación para que cualquier proyecto de ley de iniciativa presidencial evite el trámite ordinario con el solo requisito de que el proponente lo etiquete de urgencia en materia económica, incluso si eso es falso. Esto trastocaría el equilibrio de poderes, atentaría gravemente contra la representación y la deliberación democráticas y socavaría el principio de interdicción de la arbitrariedad".

Como se puede apreciar, la Corte Constitucional ignora su propia línea jurisprudencial en relación al órgano competente para ejercer el control técnico-político de la calificación de urgencia económica de un proyecto de ley; esto es, la Asamblea Nacional. Dicha magistratura, entonces, se ha atribuido competencias que constitucionalmente no le competen y para los cuales no tiene y ni debe contar con la correspondiente experticia en materia de política económica.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, Pleno, dictamen 1-23-UE/23, caso 1-23-UE, 16 de junio de 2023, párrs. 43, 45, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 57, 62 y 78.
[3] CCE, dictamen 1-23-UE/23, 16 de junio de 2023, voto concurrente, párr. 8.

Sin perjuicio de lo cual, en la precitada sentencia No. 51-25-IN/25 la Corte Constitucional ha señalado:

"121. *Sobre lo que debe considerarse materia económica, el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa ("**LOFL**") delimita de manera precisa el ámbito de aplicación de este procedimiento excepcional. Conforme a esa disposición, los proyectos de ley calificados como urgentes en materia económica deben: referirse a **aspectos sustantivos de la política económica**, y requerir de un trámite expedito para **garantizar el equilibrio de las finanzas públicas** o **enfrentar una situación económica adversa**. En consecuencia, para que la materia sea económica, es indispensable la concurrencia de ambos requisitos:*

121.1 *En primer lugar, el proyecto debe versar sobre aspectos sustantivos de la política económica definidos por los artículos 284[103] y 285[104] de la Constitución. El primero establece los objetivos generales de la política económica estatal[105] y el segundo fija los específicos de la política fiscal,[106] entre ellos el equilibrio de las finanzas públicas".*

121.2 *En segundo lugar, el trámite excepcional debe responder a la necesidad de afrontar una situación económica adversa, cuya atención inmediata justifique la reducción del procedimiento ordinario.*

Sobre el primer requisito

Respecto del primer requisito, esto es que el proyecto de ley verse sobre aspectos sustantivos de la política económica en los términos de los artículos 284 y 285 de la Constitución es necesario precisar lo siguiente:

El artículo 284 de la Constitución fija los objetivos de la política económica, siendo estos:

> *"1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional.*
> *2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional.*
> *3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética.*
> *4. Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas.*
> *5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.*
> *6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales.*
> *7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo.*
> *8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes.*
> *9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable"*

Por su parte, el artículo 285 de la Constitución señala lo objetivos de la política fiscal, siendo estos:

> *"1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos.*
> *2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados.*
> *3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables".*

En estricta concordancia con estos mandatos constitucionales, el presente proyecto de ley se refiere de manera directa y sustancial a aspectos centrales de la política económica y fiscal, concretamente a los siguientes objetivos:

1. Mantener la estabilidad económica (contemplado en el numeral 7 del artículo 284 de la Constitución de la República del Ecuador).- Sobre ello, es necesario considerar que la crisis de seguridad nacional, alimentada por economías ilícitas como el narcotráfico, la extorsión, la minería ilegal, el contrabando, entre otros, representa una amenaza tangible y cuantificable para la economía formal, la producción, el empleo y la inversión.[4]

Estas estructuras criminales han provocado severas afectaciones económicas: interrupción de cadenas logísticas, desplazamiento de inversiones, paralización de actividades productivas en zonas críticas, extorsión sistemática a comerciantes y pérdida de confianza en el entorno empresarial. El incremento de los costos de seguridad privada y la fuga de capitales son consecuencias directas de la influencia directa de las actividades criminales en la seguridad de la actividad económica. Esto genera, sin dudas, un deterioro en los ingresos fiscales y en la sostenibilidad del aparato productivo nacional.

El mecanismo de donaciones privadas con incentivos tributarios para el fortalecimiento de las fuerzas del orden, que se pretende instituir con el presente proyecto de ley, actúa como una herramienta de política económica esencial para crear condiciones de certeza y para proteger la base productiva del país, pues las fuerzas del orden, en el ejercicio de sus

[4] En un artículo de Diario La Hora denominado "15 cifras que desnudan la economía detrás de la corrupción y el crimen organizado en Ecuador" se señala lo siguiente: 1. **$60.000 millones**: Es lo que mueve anualmente el narcotráfico en América Latina; 2. **$3.500 millones**: Monto estimado del lavado de dinero en Ecuador; 3. **15% del PIB industrial**: Afectado por contrabando y falsificación de mercancías; 4. **$2.000 millones**: Valor anual del contrabando en el país; 5. **Hasta $930 millones**: Dinero vinculado a corrupción y sobornos en compras públicas y financiamiento político en Ecuador.-Casos emblemáticos como **Arroz Verde**, **INA Papers** o **Refinería del Pacífico** ilustran el uso de dinero ilícito para financiar campañas y enriquecer a funcionarios; **6.24% del PIB**: Influencia estimada del narcotráfico en la economía ecuatoriana; 7. **$6.000 millones**: Cifra máxima de lavado de activos al año; **8. $1.500 millones**: Pérdidas fiscales por evasión tributaria vinculada a redes ilícitas; **9. $500 millones**: Invertidos en bienes raíces como mecanismo de lavado; **10. $1.300 millones**: Valor del negocio de la minería ilegal en Ecuador; **11. $800 millones**: Impacto económico del tráfico de armas; **12. $1.000 millones**: Dinero movilizado por la trata de personas; **13. $5.000 millones**: Valor estimado de la economía informal ligada a redes ilícitas; **14. $2.500 millones**: Pérdidas por comercio ilegal de especies protegidas; **15. $1.800 millones**: Pérdidas anuales por extorsión y secuestros.

actividades y misiones constitucionales, resguardan y contribuyen de manera directa y significativa en el mantenimiento y consecución de la licitud económica y, por tanto, de la estabilidad del sistema económico nacional.

2. Propiciar el intercambio justo en mercados transparentes (contemplado en el numeral 8 del artículo 284 de la Constitución de la República del Ecuador).- Al respecto, resulta imperativo tener en cuenta que las economías criminales distorsionan gravemente la competencia, ya que inundan los mercados con productos ilícitos o bienes obtenidos mediante la extorsión y el lavado de activos, así como también inyectan a la economía de "dinero negro" proveniente de actividades ilegales. Esta dinámica genera una competencia desleal que perjudica a los actores económicos legítimos. En este sentido, el proyecto contribuye directamente a desarticular las economías criminales, al dotar de mayores recursos a las instituciones encargadas de combatir estas ilicitudes, cumpliendo así con el objetivo constitucional de propiciar un intercambio justo.

3. Financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos (contemplado en el numeral 1 del artículo 285 de la Constitución de la República del Ecuador). La seguridad integral del Estado es un servicio público y derecho de los ecuatorianos, cuyo adecuado financiamiento es una condición previa para el disfrute de todos los demás derechos y para el funcionamiento de la economía. Este proyecto constituye una innovación en la política de financiamiento, al canalizar recursos de la inversión privada hacia la provisión de este servicio público crítico, complementando los esfuerzos presupuestarios del Estado para así optimizar el uso de los recursos públicos.

4. Generación de incentivos para la inversión (contemplado en el numeral 3 del artículo 285 de la Constitución de la República del Ecuador). El régimen de reducciones tributarias por donaciones establecido en el proyecto funciona como un incentivo fiscal claramente orientado a movilizar capital privado hacia un fin de interés nacional prioritario: la seguridad. Este instrumento de política fiscal está diseñado para estimular una inversión socialmente deseable, esto es, el fortalecimiento institucional de las fuerzas del orden, creando a su vez condiciones favorables para que se generen inversiones productivas y se dinamice la economía en un ambiente de paz y seguridad.

Sobre el segundo requisito

Respecto del segundo requisito, la existencia de una situación económica adversa que justifica el trámite expedito se constata lo siguiente:

Conforme se desprende los antecedentes fácticos detallados en la exposición de motivos, el Ecuador enfrenta una situación económica adversa agravada por la crisis de seguridad, que requiere una respuesta legislativa inmediata. Esperar los plazos del procedimiento legislativo ordinario implicaría permitir que estos efectos negativos se profundicen, con consecuencias potencialmente irreversibles para la recuperación económica. Por tanto, el trámite de urgencia es estrictamente necesario para enfrentar esta situación adversa de manera oportuna; considerando además que el combate a la inseguridad amerita la inversión de recursos en el fortalecimiento de las fuerzas del orden, lo cual constituye un gasto extraordinario dentro de la política presupuestaria, siendo necesario la complementariedad del aporte del sector

privado a través de mecanismos que incentiven una recaudación anticipada con un efecto directo e inmediato en el fortalecimiento de las fuerzas del orden.

En un trámite ordinario, el tributo debe ser determinado y luego pagado, para que ingrese a la caja fiscal, y forme parte de los ingresos del Presupuesto General del Estado, para luego ser asignado en el grupo de gastos a las instituciones a cargo de la seguridad. Estas instituciones siguen planificaciones de compra ordinarias, por lo que desde que el contribuyente paga su impuesto hasta que se convierte en un bien o servicio tangible para la ciudadanía, transcurren alrededor de 18 meses. Por lo que el procedimiento de donaciones con incentivo tributario permite contar con los bienes necesarios para fortalecer a las fuerzas del orden de manera inmediata.

Con base en los antecedentes expuestos, el presente proyecto de ley cumple concurrentemente con ambos requisitos exigidos por la Constitución y los pronunciamientos de la Corte Constitucional para su calificación como urgente en materia económica.

Su contenido es sustantivamente económico al alinearse con los objetivos de los artículos 284 y 285 de la Constitución de la República del Ecuador, y la gravedad de la situación nacional demanda el trámite de urgencia económica establecido en el artículo 140 de la Norma Fundamental.

III
UNIDAD DE MATERIA

La Corte Constitucional en su sentencia 51-25-IN/25 ha señalado:

> *"**104.** Según la jurisprudencia de esta Corte, el **principio de unidad de materia** protege a su vez el **principio de la democracia deliberativa**, porque aquel 'tiene como fin racionalizar las prácticas legislativas, tanto en relación con la coherencia de las leyes, como en la organización del debate público propio de una democracia deliberativa: la discusión de un proyecto de ley debe concentrarse en una materia más o menos delimitada para que la discusión no se disperse, lo que puede afectar la racionalidad y razonabilidad de la legislación resultante'[7](…) si se trata de un **procedimiento legislativo abreviado de urgencia económica** (artículo 140 de la Constitución), la Corte ha sostenido que debe aplicarse un "control riguroso",[83] pues las fuertes limitaciones temporales para la tramitación participación por parte de legisladores y la ciudadanía, pese a la complejidad de los asuntos que abarcan. Esto precisamente justifica un control más exigente del principio de unidad normativa por parte de la Corte Constitucional 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. (…) Es decir, **el control del principio de unidad de materia debe ser más riguroso que el estándar aplicable a la legislación [aprobada mediante el procedimiento ordinario]**.[84] (…) **110.** Ahora bien, el artículo 116 de la LOGJCC concreta el principio de unidad de materia en una **regla de trámite legislativo** un tanto abierta, según la cual, entre "[t]odas las disposiciones de una ley […] debe existir […] una conexidad*

> *clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático (…)* ***113.*** *Por otra parte, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que las disposiciones de una ley guardan* ***conexidad teleológica*** *mutua si están orientadas a la consecución de un mismo fin.*[89] *Para evaluar si se cumple dicho criterio, es preciso identificar cuál es la* ***finalidad central*** *de la ley, puesto que los fines perseguidos por un cuerpo de normas pueden ser muchos y estar estructurados de manera compleja: la finalidad central puede ser el objetivo de fines intermedios y a la vez ser un medio para la realización de fines ulteriores. (…)* ***114.*** *Y en cuanto a la* ***conexidad sistemática****, esta Magistratura ha establecido que las disposiciones de una ley cumplen con ese criterio 'si su contenido da lugar a un conjunto coherente de reglas, principios y valores jurídicos'. Desde esta perspectiva, resulta conexa toda disposición normativa que contribuya a incrementar la coherencia y la completitud de la ley, tanto interna como externamente (hacia el resto del sistema jurídico, por ejemplo, disposiciones reformatorias y derogatorias)".*

En el presente caso, una forma objetiva de identificar la materia de una ley es a través de su objeto, alcance y fines. Así lo ha establecido la Corte Constitucional del Ecuador al interpretar el artículo 116 de la LOGJCC:

> *"****[L]a conexidad temática debe establecerse a partir de las conexidades teleológica o sistemática****. Según la primera, las disposiciones de una ley guardan conexidad mutua si están orientadas a la consecución de uno o varios fines. Según la segunda, las disposiciones de una ley guardan conexidad sistemática si su contenido da lugar a un conjunto coherente de reglas, principios y valores jurídicos. (Énfasis añadido)".*[5]

En cuanto al parámetro de conexidad teleológica, se puede observar que el presente proyecto de ley tiene un objeto específico determinado en su artículo primero, así como un solo fin para su consecución, el cual se resume en permitir que se efectúen donaciones a favor de las fuerzas del orden, para combatir la grave crisis de seguridad nacional que enfrenta el Ecuador.

Por tanto, se infiere que las disposiciones contenidas en el proyecto de ley, así como sus reformatorias tienen conexidad entre sí y se orientan a la consecución de un solo fin, cumpliendo con este parámetro.

En relación al parámetro de conexidad sistemática se puede observar lo siguiente:

El artículo 1 del proyecto de ley señala claramente el objeto de la ley, siendo este el de *"establecer un régimen económico de incentivos tributarios y de facilitación de donaciones, destinado exclusivamente al fortalecimiento de las fuerzas del orden, estas son Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, para el cumplimiento de sus labores constitucionales, conforme el ámbito de sus competencias, en las actividades de protección interna, mantenimiento del orden público, seguridad ciudadana y seguridad integral del Estado, como medida de política fiscal y económica para la protección del aparato productivo nacional y la estabilidad de las finanzas públicas".*

[5] *Ibid.,* párr. 38.

El artículo 2 señala el ámbito de aplicación de la ley; el artículo 3 establece las finalidades de la misma las cuales están alineadas con su objeto. El artículo 4 es la disposición que regla, precisamente, que desarrolla el objeto y finalidad de dicha ley y desarrolla el procedimiento de donaciones a aplicarse.

Posteriormente, el proyecto de ley contempla una disposición general, cuyo propósito es el de complementar las normas de donaciones y las disposiciones reformatorias armonizan las normas de otros cuerpos legales. En el presente caso, se establecen reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno, en cuanto a obtener una rebaja del impuesto a la renta a los contribuyentes donantes.

En función de lo expuesto, se concluye que el presente proyecto de ley presenta un conjunto de reglas y principios que permite identificar claramente su objeto, así como las disposiciones reformadas y el cuerpo normativo al que pertenecen. La reforma al cuerpo legal señalado, no impide la correcta comprensión e interpretación de esta norma, puesto que guarda una organización coherente con la técnica legislativa, cumpliendo también con el parámetro de conexidad sistemática.

Tal como lo ha expresado la Corte Constitucional en su jurisprudencia, la reforma a varios cuerpos legales vigentes, no implica una vulneración al principio de unidad de materia. Pues, como se verifica en el presente caso, los preceptos legales que se reforman a través de las disposiciones reformatorias, tienen relación entre sí y persiguen una finalidad común.

Lo que sí prohíbe la Constitución de la República es que se presenten proyectos de ley en los que se modifiquen, de manera indiscriminada, un sinnúmero de preceptos vigentes sin ninguna conexión, con el único afán de que no se tramiten proyectos específicos por separado. Lo cual, bajo ningún concepto ocurre con el presente proyecto de ley.

Consecuentemente, es ampliamente verificable que cada disposición de este proyecto de ley guarda una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter teleológico, material y sistemático.

Bajo estas consideraciones, la presente propuesta de ley cumple con el principio de unidad de materia.

IV
ALINEACIÓN CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El Plan Nacional de Desarrollo “Ecuador No Se Detiene 2025-2029”, aprobado por el Consejo Nacional de Planificación el 21 de agosto de 2025, constituye la hoja de ruta del Estado ecuatoriano y el instrumento rector de la planificación y la gestión pública. En este sentido, el presente proyecto de ley urgente en materia económica integra de manera coherente los objetivos y políticas nacionales de dicho instrumento

La grave crisis de seguridad de seguridad que enfrenta el Ecuador representa una de las amenazas más significativas para el país y condiciona la consecución de las metas del Plan. Por ello, este proyecto de ley se erige como un instrumento esencial para la ejecución de la

política de seguridad allí definida, propendiendo a que el desarrollo económico y social no se vea limitado por la acción de grupos de delincuencia organizada y sus economías criminales.

En relación con ello, las medidas propuestas en este proyecto de ley de urgencia económica están alineadas con los objetivos de este plan, en particular aquellos que promueven la sostenibilidad del sistema económico.

Dentro del Eje Social del Plan se contempla como Objetivo 3 el de "Garantizar un estado soberano, seguro y justo promoviendo la convivencia pacífica y el respecto de los derechos humanos", teniendo como política 3.2: "*Contrarrestar las economías criminales fortaleciendo las acciones de investigación, persecución y control de la delincuencia organizada, el narco tráfico, la minería ilegal, el control migratorio, apoyando a la consolidación y sostenibilidad del sistema económico"*.

El mecanismo de donaciones con incentivos tributarios establecido en esta ley es una herramienta de financiamiento complementario que coadyuva al cumplimiento la política, al permitir la dotación de recursos logísticos y de equipamiento a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, fortaleciendo así la capacidad del Estado para desarticular las economías criminales.

Consecuentemente, la sinergia del proyecto con el Plan Nacional de Desarrollo garantiza que no se trate de una medida aislada, sino que es un elemento parte de una estrategia integral del Estado.

En virtud de lo expuesto y en ejercicio de las facultades que constitucionalmente corresponden al Presidente de la República, se presenta a la Asamblea Nacional el proyecto **DE LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA NACIONAL**, calificada como **URGENTE** en materia económica.

CONSIDERANDO:

Que los numerales 1, 2, 5 y 8 del artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador establece que son deberes primordiales del Estado, entre otros, garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes; así como, defender la soberanía nacional, planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al buen vivir; y, garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción;

Que los numerales 1, 4 y 7 del artículo 83 de la Constitución de la República del Ecuador ordena a los ecuatorianos a cumplir, entre otros, con los siguientes deberes y responsabilidades: *"1. Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente. (…) 4. Colaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad. (…) 7. Promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir. (…)";*

Que el artículo 135 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país;

Que el primer inciso del artículo 140 de la Constitución de la República del Ecuador determina 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.*";

Que el artículo 141 de la Constitución de la República del Ecuador determina que el Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe de Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública;

Que los numerales 11, 16 y 17 del artículo 147 de la Constitución de la República del Ecuador, establece como atribuciones y deberes del Presidente de la República*: "(…) 11. Participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes. (…) 16. Ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y designar a los integrantes del alto mando militar y policial. 17. Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional. (…)";*

Que el artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador establece que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de derechos, libertades y garantías de los ciudadanos; siendo misión fundamental las Fuerzas Armadas la defensa de la soberanía y la integridad territorial; y, que la protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional;

Que los numerales 1 y 5 del artículo 261 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el Estado Central tendrá competencias exclusivas sobre: *"1. La defensa nacional, protección interna y orden público. (...) 5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.";*

Que el artículo 163 de la Constitución de la República del Ecuador determina que, la misión de la Policía Nacional es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional;

Que el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador manda que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación;

Que el artículo 284 de la Constitución de la República del Ecuador establece como objetivos de la política económica: "(…) *1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional. 2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional. 3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética. 4. Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas. 5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural. 6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales. 7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo. 8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes. 9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.":*

Que el artículo 285 de la Constitución de la República del Ecuador determina como objetivos específicos de la política fiscal: "(…) *1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos. 2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados. 3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.*";

Que el artículo 286 de la Constitución de la República del Ecuador manda que las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes;

Que el primer inciso del artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que el régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria;

Que el artículo 301 de la Constitución de la República del Ecuador menciona que sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley;

Que el artículo 393 de la Constitución de la República establece: *"El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La*

planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.";

Que el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa señala que: *"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 (…)"*;

Que el artículo 3 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público determina que las entidades de seguridad ciudadana y orden público, de conformidad a sus competencias y con la finalidad de garantizar la seguridad integral de la población, tienen funciones de prevención, detección, disuasión, investigación y control del delito, así como de otros eventos adversos y amenazas a las personas, con el fin de garantizar sus derechos constitucionales y la convivencia social pacífica;

Que el artículo 2 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado prevé: *"Al amparo de esta ley se establecerán e implementarán políticas, planes, estrategias y acciones oportunas para garantizar la soberanía e integridad territorial, la seguridad de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, e instituciones, la convivencia ciudadana de una manera integral, multidimensional, permanente, la complementariedad entre lo público y lo privado, la iniciativa y aporte ciudadanos, y se establecerán estrategias de prevención para tiempos de crisis o grave conmoción social. Se protegerá el patrimonio cultural, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los recursos naturales, la calidad de vida ciudadana, la soberanía alimentaria; y en el ámbito de la seguridad del Estado la protección y control de los riesgos tecnológicos y científicos, la tecnología e industria militar, el material bélico, tenencia y porte de armas, materiales, sustancias biológicas y radioactivas, etc.";*

Que el artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado detalla los órganos ejecutores del Sistema de Seguridad Pública y del Estado que estarán a cargo de las acciones de defensa; seguridad ciudadana, protección interna y orden público; y, gestión penitenciaria; e indica que la defensa de la soberanía e integridad territorial incluirá acciones para recuperar o mantener la soberanía en aquellas zonas en las que, por condiciones extraordinarias de seguridad, el Estado ha disminuido la capacidad de ejercer sus atribuciones, lo cual incluye acciones para prevenir y erradicar la actividad de organizaciones criminales trasnacionales en el territorio nacional, debidamente coordinadas con las instituciones competentes, y de conformidad con la Constitución y la ley;

Que el artículo 23 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado determina que la seguridad ciudadana es una política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho

a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador;

Que la Asamblea Nacional, mediante Resolución RL-2023-2025-007 de 10 de enero de 2024, resolvió en su parte pertinente lo siguiente: *"(...)* ***Artículo 2.-*** *Respaldar las acciones del Gobierno Nacional en materia de seguridad, así como la intervención de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional; quienes dando cumplimiento a su misión constitucional de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos y utilizando los medios legítimos necesarios, actuarán para restablecer el orden público y la seguridad ciudadana. Artículo 3.- Respaldar al Presidente de la República del Ecuador para que se dé cumplimiento al artículo 6 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado vigente y que el Consejo de Seguridad Pública y del Estado se declare en sesión permanente para emitir políticas, planes y estrategias unificadas en todo el territorio nacional para contrarrestar la crisis carcelaria, de inseguridad y el conflicto armado interno que vive el país. (...)"*;

Que el Plan Nacional Ecuador No Se Detiene 2025-2029, contempla como objetivo 3 el de "garantizar un estado soberano, seguro y justo promoviendo la convivencia pacífica y el respeto a los derechos humanos y establece 6 políticas para cumplir con dicho objetivo;

Que surge la imperiosa necesidad de proteger a la ciudadanía a través del fortalecimiento de la capacidad operativa de las fuerzas del orden; autorizando y regulando las donaciones destinadas a que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional puedan combatir a los grupos armados organizados. Una legislación clara en esta materia no solo garantizaría que las donaciones lleguen efectivamente a las instituciones encargadas del orden, sino que también fomenta la corresponsabilidad social en la lucha contra la violencia; y,

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador, expide la siguiente:

LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA NACIONAL

Artículo 1.- Objeto.- La presente Ley tiene por objeto establecer un régimen económico de incentivos tributarios y de facilitación de donaciones, destinado exclusivamente al fortalecimiento de las fuerzas del orden, estas son Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, para el cumplimiento de sus labores constitucionales, conforme el ámbito de sus competencias, en las actividades de protección interna, mantenimiento del orden público, seguridad ciudadana y seguridad integral del Estado, como medida de política fiscal y económica para la protección del aparato productivo nacional y la estabilidad de las finanzas públicas.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación y alcance.- Las disposiciones de la presente ley son de orden público aplicables en todo territorio nacional.

Artículo 3.- Finalidad.- La presente Ley tiene como finalidad:

a) Fortalecer las capacidades materiales y operativas de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional a través de la canalización de recursos, como complemento a la inversión pública y facilitando correlativamente la optimización del uso de recursos públicos;
b) Generar un incentivo tributario que promueva la participación de contribuyentes nacionales para coadyuvar a la protección interna, mantenimiento del orden público, seguridad ciudadana y la seguridad integral del Estado;
c) Establecer un marco legal claro y transparente para la recepción, administración y rendición de cuentas de las donaciones destinadas a las fuerzas del orden.

Artículo 4.- Fortalecimiento de las fuerzas del orden.- Las fuerzas del orden podrán recibir donaciones de bienes muebles o inmuebles, equipamiento o suministros nuevos, en condiciones óptimas para su uso, que serán destinados a la protección interna, el mantenimiento del orden público, la seguridad ciudadana y la seguridad integral del Estado.

Estas donaciones podrán provenir de contribuyentes nacionales o de organismos, gobiernos o entidades internacionales.

Las donaciones realizadas por contribuyentes nacionales darán lugar a una rebaja de su impuesto a la renta causado en el respectivo periodo fiscal, conforme las condiciones, límites y procedimientos establecidos en esta Ley y su Reglamento General de aplicación.

Las donaciones realizadas por organismos, gobiernos o entidades internacionales estarán sujetas a la existencia de acuerdos o convenios de cooperación internacional y a lo establecido en el Reglamento General a la presente Ley.

DISPOSICIÓN REFORMATORIA

ÚNICA.- Sustitúyase en la Ley de Régimen Tributario Interno, el tercer artículo innumerado posterior al artículo 10, por lo siguiente:

"Art. (...).- Los contribuyentes que realicen donaciones a favor de la Policía Nacional y/o Fuerzas Armadas, en bienes muebles o inmuebles, equipamiento y suministros para la protección interna y el mantenimiento del orden público y seguridad ciudadana, en función de las necesidades expuestas por las fuerzas del orden, obtendrán una rebaja del impuesto a la renta causado del periodo fiscal equivalente al valor de la donación, con un límite del 30% del impuesto causado, sin derecho a devolución.

Los equipos y suministros que se donen deben ser nuevos y estar en condiciones óptimas para su uso según el órgano competente; la donación de productos perecibles, no adquieren este beneficio.

La donación se hará de conformidad con los mecanismos que se establezcan en el Reglamento General a la presente Ley y con base al catálogo que para el efecto las fuerzas del orden establezcan.

El ente rector de las finanzas públicas establecerá el monto máximo de gasto tributario que se podrá generar en aplicación del presente beneficio considerando para el efecto la programación fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Adicionalmente, el ente rector de las finanzas públicas, en coordinación con la administración tributaria, definirán mediante norma técnica la metodología de asignación del beneficio, garantizando en todo momento el cumplimiento del límite fiscal previsto en este artículo.”.

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- El Ministerio de Economía y Finanzas, la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, o quien haga sus veces, y el Servicio de Rentas Internas, evaluarán anualmente el impacto económico de la aplicación de la presente Ley y su articulación con el Plan Anual de Inversiones y el Presupuesto General del Estado.

SEGUNDA.- El Servicio de Rentas Internas emita normativa secundaria para implementar lo dispuesto en la reforma a la Ley de Régimen Tributario Interno, en lo relativo al uso, tratamiento y control del crédito tributario.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

ÚNICA.- El beneficio de rebaja del impuesto a la renta por donaciones a favor de la Policía Nacional y/o Fuerzas Armadas, previsto en el tercer artículo innumerado agregado luego del artículo 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno, será aplicable al ejercicio fiscal 2025, a partir del día siguiente a la publicación de esta Ley.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

ÚNICA.- Deróguese toda norma de igual o menor jerarquía contraria a lo establecido en la presente Ley, una vez publicada en Registro Oficial.

DISPOSICIÓN FINAL

La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.