

**SEÑORA JUEZA SUSTANCIADORA, DRA. ALEJANDRA CÁRDENAS REYES,
CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:**

Dr. Juan Carlos Carrión Alarcón, Director Nacional de Patrocinio del Estado, delegado del Procurador General del Estado, de conformidad con lo previsto en los artículos 2 y 6 de la Ley Orgánica institucional y los pertinentes de su Reglamento Orgánico Funcional, dentro de la causa **No. 4-22-RC Dictamen previo y vinculante de constitucionalidad** través del cual el señor Guillermo Lasso Mendoza, Presidente Constitucional de la República, presentó la solicitud de control constitucional previo y automático del proyecto de enmienda constitucional, ante usted respetuosamente comparezco y digo:

La Procuraduría General del Estado comparece en ejercicio de las facultades a ella conferidas en el artículo 237 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), y arts. 2, 3 y 6, de la Ley Orgánica institucional.

1. ¿Cuál es la primera actuación de la Corte Constitucional frente a un pedido de enmienda constitucional?

Conforme ya lo ha aclarado la Corte Constitucional del Ecuador¹, en adelante la Corte, dentro de las propuestas para modificación constitucional, existen tres momentos diferenciados a realizarse frente a un pedido de una enmienda constitucional²: **a)** un dictamen de procedimiento en el que se determina, cuál de las tres vías de modificación constitucional (enmienda, reforma parcial o, cambio constitucional)³ es apta para la expedición del texto de modificación constitucional propuesta; **b)** una sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum, cuando la vía de modificación constitucional de que se trate lo requiera; y; **c)** una sentencia de constitucionalidad de la respectiva modificación de la Constitución, en la que se ejerza el control ex post de la enmienda, reforma o cambio constitucional.

De manera que, por mandato del artículo 443 del texto constitucional en concordancia con el art. 99 de la LOGJCC, corresponde al máximo interprete constitucional emitir el dictamen respecto a la calificación del procedimiento que debe seguirse para modificar el texto constitucional⁴, a solicitud del Presidente de la República, determinando cuál de las vías previstas – enmienda, reforma parcial o asamblea constituyente – es la que corresponde.

2. Las vías de modificación constitucional

La diferencia entre las vías de modificación constitucional, a criterio de la Corte, esta dada de la siguiente manera, tanto la enmienda como la reforma⁵ están orientados a

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 4-18-RC/19. Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 3-20-RC/20. Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 1-22-RC/22.

² Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), arts. 99 y 100.

³ CRE, arts. 441, 442 y 444.

⁴ LOGJCC, art. 100 numeral 1.

⁵ CRE arts. 441 y 442.

obtener una eventual modificación constitucional a partir de la presentación de un proyecto – que contiene ya un texto – mientras que en el cambio constitucional⁶ el contenido de una posible futura constitución debe ser desarrollado en una asamblea constituyente.

La Corte ha resaltado que esta diferenciación de la vías de modificación constitucional, inciden directamente en el primer momento, ya que en el caso de la enmienda o reforma es indispensable que la Corte verifique que el contenido normativo de la modificación constitucional propuesta *respete los límites materiales establecidos en la Constitución para la idoneidad de tales vías (no restricción de derechos, no alteración de la estructura constitucional o del carácter y elementos del Estado)*⁷. Sobre la enmienda constitucional la Corte ha determinado que:

De acuerdo a este sistema gradado de rigidez de los procedimientos de reforma del texto constitucional, en los casos en los que la modificación, supresión o incorporación de uno o varios artículos de la Constitución, que no impliquen la alteración de su estructura fundamental y elementos constitutivos del Estado y que no establezcan restricciones a los derechos y garantías, ni se altere el procedimiento de reforma de la Constitución, podrá ser tramitada vía enmienda.

La enmienda constitucional se distingue entonces de los otros procedimientos de reforma constitucional, por el efecto que persigue de mantener el texto constitucional, debiendo tener en cuenta que vía procedimiento de enmienda constitucional no se puede alterar el contenido esencial de la Constitución. Sobre esta base, este procedimiento tiene como objetivo principal garantizar la efectividad de la Constitución en aspectos concretos y puntuales de relevancia constitucional que no impliquen modificaciones sustancialmente complejas. Según el constituyente y de conformidad con el Acta N.º 087 de la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi, en el artículo 441, previó que pueda ser posible la inclusión o adición de uno o varios artículos, así como la modificación o enmienda que propenda a fortalecer el marco normativo constitucional⁸.

En este sentido la Corte ha resaltado que, en el primer momento de control de una iniciativa de cambio constitucional, solamente cabe verificar si efectivamente se trata de enmienda constitucional o de otra vía de modificación.

3. Análisis de la propuesta del Ejecutivo

El presidente de la República ha propuesto ocho enmiendas constitucionales, para verificar si esta propuesta implica modificaciones sustancialmente complejas como la alteración de su estructura fundamental y elementos constitutivos del Estado y que no establezcan restricciones a los derechos y garantías, ni se altere el procedimiento de

⁶ CRE art.445

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 3-20-RC/20.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 0001-DRC-CC, Caso No.001-14-RC.

reforma de la Constitución, es necesario revisar cada una de las propuestas y verificar su verdadero alcance y contenido:

3.1 Pregunta 1 Frase introductoria: Actualmente, las Fuerzas Armadas no pueden apoyar a la Policía Nacional en la protección interna y mantenimiento del orden público.

Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con que se permita el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas en las funciones de la Policía Nacional para combatir el crimen organizado, enmendando la Constitución de conformidad con lo previsto en el Anexo 1?

La pregunta propone una enmienda al artículo 158 de la CRE por la cual se incorporaría al texto constitucional: *“Previa solicitud motivada de la Policía Nacional, la o el Presidente de la República del Ecuador podrá disponer el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional. Este apoyo complementario se brindará para combatir el crimen organizado de forma extraordinaria y regulada”*.

Es importante destacar, que la petición de enmienda al art. 158 del texto constitucional no es nueva, ha ya sido presentada por la Asamblea Nacional en el año 2014, y el fundamento por el cual se presentó es el mismo, la lucha contra el crimen organizado, delincuencia transnacional y el narcotráfico requiere mayores esfuerzos del Estado ecuatoriano a través de sus instituciones a fin de salvaguardar los derechos y garantías vinculados a la seguridad integral. Vemos entonces que los fundamentos por los que ya esta Corte ha determinado que esta modificación vía enmienda es factible⁹.

Por su naturaleza, la fuerza pública – Policía Nacional y Fuerzas Armadas – son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, y si bien la protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. En este contexto debe considerarse que la lucha contra el crimen organizado no es un tema que atañe sólo al orden público¹⁰, sino también a la seguridad integral¹¹.

La Corte ha resaltado que el concepto de seguridad integral contenido en el texto constitucional, debe ser entendido de acuerdo a la finalidad teleológica, por tanto, todos los organismos e instituciones deben buscar la satisfacción de derechos a fin de procurar la protección, ejercicio y garantía efectiva de los derechos, uno de estos es la seguridad integral.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 0001-DRC-CC, Caso No.001-14-RC.

¹⁰ Decreto Ejecutivo No. 2521, publicado en Registro Oficial No. 561 de 23 de abril del 2002, Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

¹¹ CRE, art.3 numeral 8.

En este mismo aspecto, la Corte ha considerado que el trabajo complementario de las Fuerzas Armadas con la Policía Nacional – excepcional y de manera regulada en normas infraconstitucionales – a fin de garantizar la seguridad como un derecho de los ciudadanos, no implica la adopción permanente de un estado de excepción, sino una competencia que se ejerce de conformidad con la ley, tal como lo prevé el proyecto de enmienda.

Esta regulación infraconstitucional, a criterio de la Corte, permitía que de manera excepcional las actuaciones de las Fuerzas Armadas en conjunto con la Policía Nacional brinden seguridad integral a los ciudadanos garantizando el respeto de derechos y evitando excesos. Es precisamente en este contexto que la Corte Constitucional del Ecuador, en el Dictamen No. 0001-DRC-CC, Caso No.001-14-RC, ya se pronunció sobre la vía de modificación relacionada con este pedido y determinó que:

- La propuesta no implica la desaparición o alteración de ningún de las funciones del Estado o su estructura.
- Tampoco el ejercicio de competencias se vería alterada, pues en el caso de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas sus competencias regulares y extraordinarias tampoco se verían afectadas.
- La propuesta no restringe garantías constitucionales, por el contrario, tiene a alcanzarlas al enfocarse en la seguridad integral como un fin estatal.
- Finalmente, la propuesta de enmienda no modifica el proceso de reforma de la Constitución.

Visto así, la actual propuesta de enmienda limita de manera adicional la forma en la que las Fuerzas Armadas complementarían el trabajo de la Policía Nacional, pues para ello se requiere una solicitud motivada de la Policía Nacional y única y exclusivamente para combatir el crimen organizado, este apoyo además es una facultad extraordinaria que debe ser regulada en la normativa infraconstitucional.

Esta modificación del texto constitucional, por tanto, es factible vía enmienda constitucional pues como se ha analizado con anterioridad, no implica una restricción de derechos, no altera la estructura constitucional o del carácter y elementos del Estado.

3.2 Pregunta 2.- Frase introductoria: La extradición de ecuatorianos está prohibida en todos los delitos incluso aquellos relacionados al crimen organizado transnacional como el narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas y tráfico de migrantes.

Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con permitir la extradición de ecuatorianos que hayan cometido delitos relacionados con el crimen organizado transnacional a través

de procesos que respeten los derechos y garantías, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 2?

La pregunta propone una enmienda al artículo 158 de la CRE por la cual se incorporaría al texto constitucional: *“Art. 79.- No se concederá la extradición de una ecuatoriana o ecuatoriano su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador, excepto para los delitos relacionados con el crimen organizado transnacional como el tráfico de drogas, tráfico de armas trata de personas, blanqueo del producto del delito.*

Los procesos de extradición respetarán los derechos y garantías, y se efectuarán de conformidad con lo previsto en los tratados internacionales ratificados por el Ecuador. No procederá la extradición en los siguientes casos:

- 1. Cuando la solicitud de extradición se haya presentado con el fin de perseguir o sancionar a una persona por razón de su sexo, raza, religión, nacionalidad, origen étnico, ideología u opiniones políticas.*
- 2. Si existen razones fundadas para creer que la persona extraditada estaría en peligro de ser sometida a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes”.*

La posibilidad de que una persona que ha sido juzgada en un Estado extranjero por la comisión de delitos, deba cumplir una condena se ve limitada en el caso de que esta sea ecuatoriana y se encuentre en el territorio nacional, pues la actual norma constitucional impide que la extradición de ciudadanos ecuatorianos que habiendo cometido actos delictivos en otros países puedan cumplir una pena impuesta por autoridad competente.

El texto constitucional, por una parte garantiza los derechos de las víctimas, y uno de los mecanismos de reparación a ellas es la restitución, como una forma de evitar la impunidad; por otra parte, el constituyente ha determinado que la tutela judicial efectiva implica que un juez ejecute una decisión judicial, pero al limitar la extradición en la forma en la que consta en el texto constitucional no sólo implica un claro óbice a la ejecución de decisiones judiciales adoptadas por órganos judiciales de otros países, sino que coadyuva a la impunidad y a que la comisión de delitos como el narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas y tráfico de migrantes – que tienen graves implicaciones en el ejercicio de derechos humanos por los afectaciones que genera a las personas y a los Estados – se incrementen en el marco del crimen organizado.

Debe considerarse que la extradición no sólo surge del contexto de evitar la impunidad, sino también de un deber de colaboración entre los Estados, así lo ha reconocido la Corte la que ha señalado: *“esta Corte Constitucional recuerda que la*

extradición es una herramienta empleada en el marco de la cooperación jurídica internacional, la cual está encaminada a combatir la delincuencia organizada transnacional¹²". Situación que también ha sido analizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte IDH, la que ha considerado que:

119. La Corte destaca, como ha hecho en casos anteriores, aunque en otros contextos, la importancia de la figura de la extradición y el deber de colaboración entre los Estados en esta materia. Es del interés de la comunidad de naciones que las personas que han sido imputadas de determinados delitos puedan ser llevadas ante la justicia. Sin embargo, la Corte advierte que en el marco de procesos de extradición u otras formas de cooperación judicial internacional, los Estados Parte de la Convención deben observar las obligaciones de derechos humanos derivadas de dicho instrumento. De tal modo, las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos y los requisitos de debido proceso deben observarse en los procedimientos de extradición, al mismo tiempo que aquella figura jurídica no puede ser utilizada como una vía para la impunidad¹³.

Por su parte, el Estado ecuatoriano es suscriptor la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. En este contexto, si bien el texto constitucional no permite la extradición no puede entenderse cómo una prohibición absoluta, pues para ello existe la posibilidad de la enmienda, cuando se justifique su inclusión, en este contexto es factible que se analice en el contexto del art. 3 numeral 8 de la norma constitucional que obliga al Estado a garantizar una sociedad democrática y libre de corrupción.

El tráfico de drogas, tráfico de armas trata de personas, blanqueo del producto del delito, no sólo son delitos que tienen directa repercusión en una sociedad democrática y libre de corrupción, sino también inciden en la percepción de la seguridad integral, puesto que fomentan la impunidad y resquebrajan la confianza de la ciudadanía en el gobierno.

Por su parte, la propuesta del Ejecutivo no implica bajo ningún concepto la viabilidad de la extradición, cuando esta se base en categorías sospechas o cuando exista peligro de la persona a ser extraditada pueda ser sometida a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, por el contrario, la propuesta contiene un adecuado desarrollo infraconstitucional.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 28-19-TI/19.

¹³ Corte IDH, Caso Wong Ho Wing Vs. Perú, Sentencia de 30 de junio de 2015, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).

De lo anterior, se verifica que la propuesta no implica la desaparición o alteración de ninguna de las funciones del Estado o su estructura o involucra que el ejercicio de competencias se vería alterada, pues esta figura no tiene efecto respecto de las competencias de las entidades públicas. De manera adicional, se comprueba que la propuesta no restringe garantías constitucionales, por el contrario, tiene a alcanzarlas al enfocarse en la seguridad integral y sociedad democrática y libre de corrupción como un fin estatal. Finalmente, la propuesta de enmienda no modifica el proceso de reforma de la Constitución.

En conclusión, la modificación del texto constitucional es factible vía enmienda constitucional pues como se ha analizado con anterioridad, no implica una restricción de derechos, no altera la estructura constitucional o del carácter y elementos del Estado.

3.3 Pregunta 3 Frase introductoria: Actualmente, el Consejo de la Judicatura selecciona, evalúa, asciende, capacita y sanciona a fiscales, a pesar de que la Fiscalía es un órgano autónomo

Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con garantizar la autonomía de la Fiscalía General del Estado, para que esta seleccione, evalúe, ascienda, capacite y sancione a los servidores que la conforman a través de un Consejo Fiscal, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 3?

La pregunta propone la inclusión del artículo *innumerado primero*.- *El Consejo Fiscal es un órgano administrativo, técnico y auxiliar de la Fiscalía General del Estado que ejecutará los procesos de selección, evaluación, ascenso y sanción de fiscales de conformidad con lo previsto en la ley. El Consejo Fiscal se conformará por siete miembros designados por la o el Fiscal General del Estado de fuera del seno de la Función Judicial y deberán cumplir al menos con los mismos requisitos exigidos para ingresar a la carrera fiscal, además de los que la ley determine. Así como la modificación del art. 181 de la CRE.*

Conforme el texto del artículo 178 y 194 de la CRE, la Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo de la Función Judicial, único e indivisible, funcionará de forma desconcentrada y tendrá autonomía administrativa, económica y financiera. Es decir, conforme el texto constitucional, el constituyente otorgó autonomía administrativa y financiera, sin embargo, ello no excluye la posibilidad de incorporar normativa específica que permita a la Fiscalía mayor autonomía.

La autonomía, conforme la Corte, es un principio orgánico que estructura y organiza el Estado, por tanto es una la facultad de auto organización y regulación propia de las distintas funciones del Estado, por lo que esto tiene como consecuencia el gobierno y

gestión de sí mismos¹⁴. Se ha resaltado por la Corte que la autonomía, tiene dimensiones financiera, administrativa y orgánica, y ésta implica, entre otras, la designación de autoridades, el manejo del presupuesto, la determinación de sus formas de gobierno, la elaboración de la planificación, entre otras¹⁵. Por ello la Corte ha concluido que, si el reconocimiento constitucional de la autonomía no se lo puede ejercer en la práctica, sería un reconocimiento puramente nominal que impediría, obstaculizaría o restringiría su ejercicio efectivo.

De manera que, la solicitud de creación de un Consejo Fiscal cómo órgano administrativo, técnico y auxiliar de la Fiscalía General del Estado que ejecute los procesos de selección, evaluación, ascenso y sanción de fiscales garantizará la autonomía determinada por el constituyente, dado que, por su naturaleza e institucionalidad, la labor que cumplen la Fiscalía es distinta al de otros servidores públicos.

En aras de garantizar la autonomía de la Fiscalía General del Estado, desarrollándola de mejor manera en el texto constitucional, no puede concluirse que ello conlleve la desaparición o alteración de ninguna de las funciones del Estado o su estructura o involucra que el ejercicio de competencias se vería alterada, pues esta figura no tiene efecto respecto de las competencias de las entidades públicas. Tampoco la propuesta restringe garantías constitucionales, de la misma forma la propuesta de enmienda no modifica el proceso de reforma de la Constitución.

- 3. 4 Pregunta 4 Frase introductoria:** En la actualidad, la Asamblea Nacional está integrada por 137 asambleístas y se estima que, con el censo poblacional del 2022, este número ascienda aproximadamente a 152 asambleístas.

Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con reducir el número de asambleístas y que se los elija de acuerdo a los siguientes criterios: 1asambleísta por provincia y 1asambleísta provincial adicional por cada 250.000 habitantes; 2asambleístas nacionales por cada millón de habitantes; y 1 asambleísta por cada 500.000 habitantes que residan en el exterior, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 4?

La pregunta plantea la posibilidad de reducir el número de asambleístas provinciales y nacionales. En casos similares a esta, la Corte ha determinado que con esta modificación existe representación de todas provincias, manteniendo una proporción similar a la que se tiene en la actual composición de la Asamblea Nacional. De manera que esta alteración es eminentemente orgánica – elemento adjetivo que no incide

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N. 12-11-IN/20.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 9-20-IA/20. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 9-20-IA/20. Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 3-19-OP/19.

materialmente en la estructura de la Constitución – ya que la población nacional mantendrá su representatividad¹⁶.

La propuesta del Ejecutivo, relativa a la reducción numérica de integrantes de la Asamblea Nacional, conservando el criterio territorial y poblacional de todas las provincias del país mantiene el carácter representativo del Legislativo, similar al actual, y por tanto el ejercicio de sus atribuciones de legislar y fiscalizar, asegurando que la ciudadanía pueda elegir a sus representantes y también postular a dichos cargos.

De lo anterior, no se verifica que la reducción de asambleístas involucre la restricción de derechos o garantías constitucionales, así como tampoco de ninguna referida a la estructura fundamental de la Constitución o a su modificación. Por ello, un cambio de esta naturaleza puede ser tramitado a través de una enmienda, ya que la modificación nominal de un órgano del poder público no restringe derechos o garantías constitucionales.

3.5 Pregunta 5 Frase introductoria: Actualmente existen 272 movimientos políticos en el Ecuador. Estos no garantizan la representación ciudadana, ni una adecuada participación de sus miembros.

Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con exigir que los movimientos políticos cuenten con un número de afiliados mínimo equivalente al 1?5% del registro electoral de su jurisdicción y obligarlos a llevar un registro de sus miembros auditado periódicamente por el Consejo Nacional Electoral, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 5?

El constituyente ha determinado los derechos de participación, los que no sólo se limitan a elegir y ser elegidos¹⁷, por el contrario, estos también incluyen la posibilidad de participar en asuntos de interés público que se efectivizan a través de diversos mecanismos de participación directa e indirecta¹⁸.

Desde esta perspectiva, la Corte ha resaltado que *los derechos de participación tienen como horizonte que los integrantes de la sociedad tomen parte protagónica en la elección de sus representantes y en la elaboración de la política gubernamental*¹⁹. Destacando que: “*En términos generales, la importancia del derecho de participación se encuentra en la capacidad que otorga a todas las ecuatorianas y ecuatorianos de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, constituyendo una garantía básica del Estado constitucional de derechos y justicia*”²⁰.

¹⁶ Ver: Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 7-19-RC/19. Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 10-19-RC/20.

¹⁷ CRE, arts. 61,62.

¹⁸ CRE, art. 95.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 14-21-IN/21.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 010-13-SIN-CC, Caso No. 0005-10-IN y acumulados.

En tal virtud, los derechos de participación son amplios, de manera que la posibilidad que plantea el Ejecutivo de regular en la norma constitucional el número mínimo de miembros de movimientos políticos a fin de garantizar la participación de la ciudadanía, ya sea como elector o candidato en procesos electorales periódicos y auténticas no es restrictivo. Desde la perspectiva de que los movimientos políticos deben acreditar una verdadera democracia representativa a fin de que los derechos de participación sean efectivos, con mecanismos reales de participación y transparencia en las organizaciones políticas, lo cual se puede alcanzar con registros reales de los movimientos políticos.

Por cuanto estos temas no alteran la estructura fundamental o el carácter y elementos constitutivos del Estado, no establecen restricciones a los derechos y garantías, ni modifican el procedimiento de reforma de la Constitución procede que sean tramitadas a través de enmienda constitucional.

3.6 Pregunta 6 Frase introductoria: El CPCCS es una entidad pública que actualmente tiene el poder de designar a 77 autoridades.

Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con eliminar la facultad de designar autoridades que tiene el CPCCS e implementar procesos que garanticen meritocracia, escrutinio público, colaboración y control de diferentes instituciones, de modo que sea la Asamblea Nacional la que designe a través de estos procesos a las autoridades que actualmente elige el CPCCS ya sus consejeros, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 6?

Conforme la pregunta y el anexo, la propuesta tiene como objeto central modificar las atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y de la Asamblea Nacional; específicamente, en cuanto a la atribución de designación de autoridades. El resto de modificaciones hacen efectivo el cambio en la atribución de designación, pues incorporan el procedimiento de designación de cada autoridad.

Sobre el tema en particular, ya existen pronunciamientos de esta Corte, la que ha señalado que *el traspaso de la atribución de designación de autoridades no conlleva la alteración de la estructura fundamental de la Constitución, pues el CPCCS se mantiene en dicha estructura como parte de la Función de Transparencia y Control Social y podrá ejercer el resto de potestades establecidas en el marco constitucional; y que la designación de determinadas autoridades no es una atribución definitiva de un órgano como el CPCCS y puede ser ejercida por otro organismo, por lo que su traspaso es viable sin alterar la estructura fundamental de la Constitución*²¹.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 8-19-RC/19.

La Corte también destacó que *el hecho de que esta atribución recaiga en un órgano como la Asamblea Nacional, integrado por miembros elegidos democráticamente, tampoco produce la alteración a la estructura fundamental de la Constitución, ya que la inclusión de esta potestad en el legislativo no desvirtúa su objeto constitucional ni es incompatible con sus funciones, en tanto es una modificación de carácter procedimental – elemento adjetivo – que no incide materialmente en la estructura de la Constitución*²².

Finalmente, la Corte ha resaltado que en la designación de autoridades, se mantienen como principios rectores a la veeduría e impugnación ciudadana, independencia, transparencia, meritocracia, probidad, integridad e idoneidad, elementos fijados por el constituyente originario; además de la intervención de todas las Funciones del Estado y la ciudadanía²³.

Dado que no se trata de la supresión del CPCCS, sino de un cambio procedimental en la forma de designación de autoridades, esta propuesta no altera la estructura fundamental o el carácter y elementos constitutivos del Estado, no establece restricciones a los derechos y garantías, ni modifica el procedimiento de reforma de la Constitución procede que sean tramitadas a través de enmienda constitucional.

3.7 Pregunta 7 Frase introductoria: La Constitución excluye del Sistema Nacional de Áreas Protegidas a las áreas de protección hídrica, por lo que estas no gozan de su protección.

Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con que se incorpore un subsistema de protección hídrica al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 7?

La solicitud de enmienda planteada propone la inclusión de las áreas de protección hídrica como parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, esta inclusión está correlacionada directamente con un deber del Estado de garantizar el efectivo goce de los ciudadanos al agua²⁴ mismo que es considerado un derecho humano y es patrimonio nacional estratégico²⁵. Un ejemplo de ello es que el constituyente ha impuesto como límite que entre otros que la soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua²⁶.

²² Ibídem

²³ Ibídem

²⁴ CRE, arts. 3 numeral 1 y 318.

²⁵ CRE, art. 12.

²⁶ CRE, art. 15.

Por otra parte, el derecho al agua tiene interrelación directa con el derecho al ambiente sano y el derecho a la salud²⁷ siendo un sector estratégico²⁸ y por tanto es un deber del Estado garantizar la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico, para ello, es imprescindible que se regule toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua, y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua²⁹.

La Corte ha destacado que el derecho al ambiente sano – en su dimensión colectiva – se trata de un interés general compartido por varias personas a partir de un hecho u ocurrencia particular que podría vulnerar su ejercicio, y que este derecho como impone dos obligaciones: **la primera** una obligación positivas de actuar; es decir, tomar acciones para proteger y conservar el patrimonio natural, para manejar sosteniblemente los ecosistemas, para regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental, y para reparar los daños ambientales o recuperar los ecosistemas degradados; y, **la segunda** una obligación negativa de abstenerse de actuar; es decir, no tomar acciones que perjudiquen el ejercicio de un derecho.

Desde esta perspectiva la Corte ha reconocido que el agua tiene una doble categoría: como derecho y como recurso natural³⁰, recalcando que el aprovechamiento y uso de los recursos hídricos requiere que la gestión del agua mantenga un suministro suficiente de agua de buena calidad y al mismo tiempo preserve las funciones hidrológicas, biológicas y químicas de los ecosistemas de las cuencas hídricas³¹.

De allí que, la propuesta tiene a hacer efectiva esta reconocida protección del derecho al agua a través de la inclusión de las áreas de protección hídrica como parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y con ello garantizar la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas impidiendo con ello que se pueda adquirir a tierras o concesiones en estas áreas, bajo el reconocimiento que las áreas de protección hídrica son necesarias para asegurar el respeto integral a la existencia y al mantenimiento y regeneración de los ciclos vitales de la naturaleza.

Por consiguiente, el cambio planteado, no incide ni altera de modo alguno la estructura básica del texto supremo, tampoco se observa que la incorporación del texto al art. 405 de la CRE tenga una repercusión en los elementos constitutivos del Estado, ni implica restringir derechos y garantías constitucionales, por lo que es factible que se lo tramite vía enmienda.

²⁷ CRE, art. 32.

²⁸ CRE, art. 313.

²⁹ CRE, art. 411.

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 235-15-JP/21.

³¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2167-21-EP/22 (El Río Monjas).

3.8 Pregunta 8 Frase introductoria: La Constitución no prevé compensaciones a quienes apoyan a la generación de servicios ambientales.

Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, puedan ser beneficiarios de compensaciones debidamente regularizadas por el Estado, por su apoyo a la generación de servicios ambientales, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 8?

La propuesta plantea la creación de compensaciones a quienes apoyen la generación de servicios ambientales, esto tiene estrecha relación con el contenido del texto constitucional que prevé el Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema³², estos incentivos no pueden ser exclusivamente tributarios³³, sino incluye también las formas de producción³⁴ y de la política económica³⁵ que parte del respeto de los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible³⁶. En este sentido la Corte ha resaltado que:

60. El artículo 83.6 de la Constitución determina como un deber de las ecuatorianas y ecuatorianos “[r]espetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible”. Ambos principios disponen que los elementos que brinda la Naturaleza deben ser empleados para la satisfacción de las necesidades de la sociedad observando un mandato de responsabilidad intergeneracional, de conformidad con el cual la satisfacción de las necesidades de la generación presente no puede comprometer “la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”, y un principio de desarrollo ecológico, en virtud del cual, la utilización de los elementos de la Naturaleza bajo ninguna circunstancia puede poner en riesgo “su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”. Esto conlleva a que, los principios en referencia no sólo deben ser entendidos e interpretados desde una dimensión humana sino también desde una clave ecológica, por lo tanto, el uso de elementos de la Naturaleza no se sujeta únicamente a un mandato de mantenimiento y aseguramiento del bienestar de las futuras generaciones humanas, sino también a la conservación y valoración intrínseca de la Naturaleza³⁷.

Por ello, frente a la inminencia de los efectos de cambio climático³⁸ es necesario generar compensaciones que favorezcan conductas sustentables y sostenibles, con el

³² CRE, art. 71.

³³ CRE, art. 285 numeral 3.

³⁴ CRE, art.319

³⁵ CRE, arts. 284 y 285.

³⁶ CRE, art. 83 numeral 6.

³⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 253-20-JH/22, (Derechos de la Naturaleza y animales como sujetos de derechos) Caso “Mona Estrellita”

³⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2167-21-EP/22 (El Río Monjas)

fin de incentivar su desarrollo, a fin de lograr ese necesario equilibrio entre el desarrollo sostenible y el derecho al medio ambiente sano. De manera que determinación de compensaciones y recompensas en el texto constitucional se enfoca en mejorar la calidad de vida de poblaciones afectadas por el cambio climático, como parte de la obligación estatal de adoptar medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático³⁹.

Esta propuesta de enmienda, no tiene incidencia ni altera la estructura del texto constitucional; de igual manera tampoco tiene repercusión en los elementos constitutivos del Estado, ni implica restringir derechos y garantías constitucionales, por lo que es factible que se lo tramite vía enmienda.

4. Conclusión

En definitiva, del análisis que antecede se verifica que la propuesta de enmienda realizada por el Ejecutivo contenida en las preguntas: 1. Pregunta 1) ¿Está usted de acuerdo con que se permita el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas en las funciones de la Policía Nacional para combatir el crimen organizado, enmendando la Constitución de conformidad con lo previsto en el Anexo 1?; Pregunta 2) ¿Está usted de acuerdo con permitir la extradición de ecuatorianos que hayan cometido delitos relacionados con el crimen organizado transnacional, a través de procesos que respeten los derechos y garantías, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 2?; 3. Pregunta 3) ¿Está usted de acuerdo con garantizar la autonomía de la Fiscalía General del Estado, para que esta seleccione, evalúe, ascienda, capacite y sancione a los servidores que la conforman a través de un Consejo Fiscal, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 3?; 4. Pregunta 4) ¿Está usted de acuerdo con reducir el número de asambleístas y que se los elija de acuerdo a los siguientes criterios: 1 asambleísta por provincia y 1 asambleísta provincial adicional por cada 250.000 habitantes; 2 asambleístas nacionales por cada millón de habitantes; y 1 asambleísta por cada 500.000 habitantes que residan en el exterior, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 4?; 5. Pregunta 5) ¿Está usted de acuerdo con exigir que los movimientos políticos cuenten con un número de afiliados mínimo equivalente al 1.5 % del registro electoral de su jurisdicción y obligarlos a llevar un registro de sus miembros auditado periódicamente por el Consejo Nacional Electoral, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 5?; 6. Pregunta 6) ¿Está usted de acuerdo con eliminar la facultad de designar autoridades que tiene el CPCCS e implementar procesos que garanticen meritocracia, escrutinio público, colaboración y control de diferentes instituciones, de modo que sea la Asamblea Nacional la que designe a través de estos procesos a las autoridades que actualmente elige el CPCCS y a sus consejeros, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 6?; 7. Pregunta 7) ¿Está usted de acuerdo con que se incorpore un subsistema de protección hídrica al sistema nacional de áreas protegidas, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 7?;

³⁹ CRE, art. 414.

8. Pregunta 8) ¿Está usted de acuerdo con que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, puedan ser beneficiarios de compensaciones debidamente regularizadas por el Estado, por su apoyo a la generación de servicios ambientales, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 8? procede que son apta para ser tramitadas mediante el trámite de enmienda, de conformidad con el artículo 441 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, por cuanto estos temas no alteran la estructura fundamental o el carácter y elementos constitutivos del Estado, no establecen restricciones a los derechos y garantías, ni modifican el procedimiento de reforma de la Constitución.

5. Notificaciones

Notificaciones que correspondan las recibiré en la casilla constitucional No. 18 y en las siguientes direcciones electrónicas: notificaciones-constitucional@pge.gob.ec, y jsamaniego@pge.gob.ec.

Acompaño copia certificada de la acción de personal que acredita mi comparecencia.

Dr. Juan Carlos Carrión Alarcón
DIRECTOR NACIONAL DE PATROCINIO
DELEGADO DEL PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO
MAT. 3560-C.A.P.