

Quito, D.M., 09 de junio de 2021

**CASO No. 48-16-IN**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** En la presente sentencia se analiza la presunta incompatibilidad del artículo 2 de la Ley de Cultos, y el artículo 3, numeral 2 del Reglamento de Cultos Religiosos, en lo referente a la prohibición de personas extranjeras de ejercer la representación de cultos religiosos en el Ecuador. Luego de efectuado el análisis constitucional se comprueba la incompatibilidad entre las normas impugnadas y el contenido de los derechos a la igualdad y no discriminación, la libre asociación y a la identidad, y se declara su inconstitucionalidad sustitutiva.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El 23 de junio de 2016, los señores Jin Ho Lee y Segundo Manuel Coles Paguay- en adelante “los accionantes”-, presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por razones de fondo, en contra del artículo 2 de la Ley de Cultos,<sup>1</sup> y el artículo 3, numeral 2 del Reglamento de Cultos Religiosos<sup>2</sup>. Los accionantes solicitaron como medida cautelar que se suspenda la aplicación de las normas impugnadas.
2. El 23 de agosto de 2016, la Sala de Admisión, conformada por los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la presente causa y omitió<sup>3</sup> pronunciarse sobre la medida cautelar solicitada.
3. El 5 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
4. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 9 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa

<sup>1</sup> Registro Oficial No. 547, de 23 de julio de 1937.

<sup>2</sup> Registro Oficial No. 365, de 20 de enero de 2000.

<sup>3</sup> Expediente constitucional fs. 33. Auto de admisión.

correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien, mediante providencia del 10 de diciembre de 2020, avocó conocimiento.

## II. Alegaciones de las partes

### De los legitimados activos

5. Los accionantes sostienen que las normas impugnadas contravienen los derechos a la igualdad y no discriminación (**art. 11.2 y 66.4 CRE**), a la libre asociación (**art. 66.13 CRE**), a la identidad (**art. 66.28 CRE**), y a la seguridad jurídica (**art. 82 CRE**).

5.1. En lo referente a la igualdad y no discriminación manifiestan que: *“la nacionalidad ecuatoriana como requisito sine qua non para desempeñarse como representante legal de una congregación religiosa se convierte en una de las categorías sospechas que producen discriminación, imponiendo un test de razonabilidad más estricto que el que se exige en relación con diferencias de trato no basado en tal categoría”*.

5.2. En lo relativo a la presunta incompatibilidad del derecho a la libre asociación, argumentan: *“[E]n el Estado ecuatoriano las confesiones religiosas pueden ser concebidas jurídicamente como asociaciones, resultado surgido por el ejercicio colectivo de una titularidad en última instancia individual- el derecho de asociación, en este caso en materia religiosa-, cuyo libre ejercicio debe ser entendido bajo las condiciones y requisitos que conforman la garantía asociativa prevista en el artículo 66 número 11 de la CRE”*; asimismo menciona: *“[l]as confesiones religiosas, al poseer un tratamiento propio y especial en relación a las demás asociaciones, - en virtud de la libertad religiosa, tienen un ámbito de protección y autonomía específico (sic), libre de interferencias en el actual Estado laico”*.

5.3. Por su parte, en lo atinente al derecho a la identidad, afirman: *“[e]l derecho a la identidad contiene como características la protección y desarrollo de la nacionalidad, tras ello se permite condensar su efecto en base de que a través de su contenido se satisface una necesidad existencial, a la vez que protege diversos derechos individuales; adicional, su efecto conlleva un notorio contenido cultural (además de social, familiar, psicológico, espiritual), mostrándose esencial para la relación de cada persona con las demás e incluso su comprensión del mundo exterior, y su ubicación misma”*. De ahí que las normas impugnadas violarían el derecho a la identidad, puesto que se forzaría al representante legal adoptar la nacionalidad ecuatoriana.

5.4. Finalmente, en lo que atañe a la seguridad jurídica, aseguran que las normas impugnadas no se corresponden *“con adecuada y correcta armonía con el*

*contenido constitucional, producen su irrespeto de manera sistemática; en otras palabras, tras su evidente defecto se violenta, por ejemplo, el principio de supremacía constitucional”.*

### **Presidencia de la República**

6. La Presidencia de la República, considera que es *“eviden[te] la inconstitucionalidad de las normas impugnadas”* y en ese sentido, se *“allan[a] a las pretensiones de los accionantes y solicita de manera concreta lo siguiente:*
- *Que, se modifique el artículo 2 de la Ley de Cultos en la parte que indica “no podrá ser ejercido sino por ecuatorianos” y en su lugar esta disponga “deberá ser ejercida por persona”; y,*
  - *Que, se modifique el numeral 2 del artículo 3 del Reglamento de Cultos Religiosos en la parte que indica ‘que debe ser de nacionalidad ecuatoriana’ y en su lugar esta disponga ‘que debe encontrarse’”.*

### **Asamblea Nacional**

7. La Asamblea Nacional, por su parte, ha indicado que *“[l]a exigencia normativa de la nacionalidad ecuatoriana para el representante legal de una congregación religiosa dentro del Ecuador, es una norma legal antigua de hace 80 años que produce efectos discriminatorios, por nacionalidad, y es contrario a los preceptos constitucionales, ya que en el 2008 con la Constitución de Montecristi se estableció un nuevo paradigma de garantías y derechos, que da a los extranjeros que se encuentren en territorio nacional los mismos derechos y obligaciones que los ecuatorianos”.* Por último, menciona que *“[p]or todo lo expuesto y en virtud que la expresión ‘no podrá ser ejercida sino por ecuatorianos’, la cual es parte del artículo 2 de la Ley de Cultos, es contraria con los preceptos constitucionales invocados, me Allano a la demanda”.*

### **Procuraduría General del Estado**

8. En cuanto a la Procuraduría General del Estado, esta ha dicho que *“[e]n consideración a que las disposiciones normativas que son objeto de la acción pública de inconstitucionalidad datan de hace varias décadas, es decir, con demasiada antelación a la vigencia de la Constitución del año 2008, no responden a la realidad jurídica actual, ni a un Estado constitucional de derechos, en especial a una Constitución garantista que promueve la igualdad de los derechos no solo de ecuatorianas y ecuatorianos sino de extranjeros que se encuentren en territorio ecuatoriano, conforme lo establece el artículo 9 de la Norma Suprema”;* indicando que *“[p]or lo expuesto, corresponde al Pleno de la Corte Constitucional resolver conforme a derecho”.*

### III. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numerales 2, 3 y 4 de la Constitución de la República – CRE-; artículos 75, 76 y 135 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucionales -LOGJCC- y en el artículo 77 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional -CRSCC-.

### IV. Acto normativo impugnado

10. Conforme se identifica del tercer acápite del libelo de demanda de los accionantes, el objeto de estudio de la presente causa recae sobre “*el artículo 2 de la Ley de Cultos (LC) y el artículo 3, número 2 del Reglamento de Cultos Religiosos (RCR)*”.
11. En lo que refiere al artículo 2 de la Ley de Cultos – en adelante “LC”-, señala que la incompatibilidad normativa reside en la frase: “*no podrá ser ejercida sino por ecuatorianos*”; mientras que en el numeral 2 del artículo 3 del Reglamento de Cultos Religiosos -RCR-, en la parte que dispone: “*que deba ser de nacionalidad ecuatoriana*”.

*LC.- Art. 2.- La representación legal de que habla el artículo anterior no podrá ser ejercida sino por ecuatorianos, con las facultades suficientes para representar a las entidades referidas, en juicio y fuera de él, en cuántos casos fuere menester. El Organismo administrativo, lo propio que el representante legal, tendrá necesariamente su domicilio en el Ecuador.*

*RCR. - Art. 3.- Para expedir el Acuerdo, el Ministro Secretario de Estado de Gobierno, Policía, Justicia, Cultos y Municipalidades deberá previamente comprobar: (...) 2. Que se determina el representante legal, que debe ser de nacionalidad ecuatoriana y domiciliado en el Ecuador, (...).*

[Énfasis añadido]

### V. Análisis del caso

#### Determinación del problema jurídico

12. El artículo 79.5.b. de la LOGJCC, determina que en las acciones públicas de inconstitucionalidad los accionantes están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa, esto, en tanto que dispone que las demandas de inconstitucionalidad contengan: “*Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa*”.

13. Así pues, con base en las razones expuestas, dado que los accionantes han hecho referencia a la presunta contravención de los derechos a la igualdad y no discriminación, a la libre asociación, a la identidad, y a la seguridad jurídica; respecto a este último derecho, el accionante no ha cumplido con el ofrecimiento de un argumento claro y completo respecto al cargo de una eventual incompatibilidad normativa, toda vez que la exposición efectuada por los accionantes sobre este punto, se agota principalmente en explicaciones conceptuales del contenido del derecho a la seguridad jurídica, por tanto este Organismo no encuentra un fundamento a partir del cual es posible cuestionar la presunción de constitucionalidad (Art. 76.2 LOGJCC) de que goza la norma impugnada con relación a este derecho.<sup>4</sup>
14. Por consiguiente, la Corte Constitucional analizará exclusivamente la presunta contravención de los derechos a la igualdad y no discriminación, a la libre asociación, y a la identidad.

### Control material

#### *Derecho a la igualdad y no discriminación (art. 11.2 y 66.4 CRE)*

15. La Corte Constitucional ha establecido que, para verificar si existe una violación al derecho a la igualdad y no discriminación, debe realizarse un examen a partir de los elementos establecidos en el artículo 11.2 de la CRE. Esto es, se debe establecer (1) la comparabilidad o los grupos comparables de sujetos o titulares de derechos, (2) la categoría diferenciadora o protegida y (3) la verificación del resultado de la diferencia<sup>5</sup>. De tal modo que, la diferencia será justificada cuando es objetiva y razonable, y es discriminatoria, cuando anula o disminuye el contenido de los derechos sin contar con proporcionalidad.
16. En relación a la comparabilidad (1), es importante señalar que cuando se realiza una comparación entre grupos o sujetos, es posible la presencia tanto de semejanzas y diferencias al mismo tiempo, esto implica que debe realizarse “*un análisis más detallado para determinar la relevancia de cada una en relación con la situación concreta. De lo contrario, (...) se corre el riesgo de que se descarte de plano el análisis de razonabilidad y proporcionalidad del trato diferenciado, bajo la idea de que los supuestos de hechos no son análogos*”<sup>6</sup>.
17. (1) **Comparabilidad:** Las normas impugnadas contienen un carácter jurídico dual, a saber, de permisión/prohibición; en el sentido de que permite que las personas con nacionalidad ecuatoriana puedan fungir como representantes legales de cultos religiosos, mientras que sustrae de esta posibilidad a los

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 47-15-IN/21, párr. 27-28.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, sentencia No. 6-17-CN del 18 de junio de 2019.

<sup>6</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, Comentario. Segunda Edición. Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2019. Pág. 719.

extranjeros, prohibiendo que los mismos puedan ejercer dicho cargo y sus funciones inherentes.

18. Así, el elemento de comparabilidad, en el caso *in examine* se traza con miramiento a dos criterios: (i) **derecho o función** cuyo acceso se prohíbe o se permite, y (ii) **variable diferenciadora**; de tal modo, que se obtiene dos grupos plenamente diferenciados, a saber, el de los nacionales o aquellos que pueden ejercer la representación legal de un culto; y el de los extranjeros o aquellos que no tienen derecho a ejercer la representación legal de un culto religioso.

19. (2) **Categoría diferenciadora:** En relación con el segundo elemento, la Corte Constitucional ha señalado que este se encuentra dirigido a la constatación de un trato diferenciado ejecutado con base en una de las categorías enunciadas ejemplificativamente en el artículo 11.2. de la CRE, que son categorías protegidas y que cuando se utilizan para diferenciar, se denominan categorías sospechosas.<sup>7</sup>

20. En el caso *sub iudice* se advierte que la distinción ha operado con miramientos en la nacionalidad de las personas, la cual constituye una categoría sospechosa<sup>8</sup> de conformidad con el antedicho artículo 11.2. de la CRE, y está recogida bajo las nociones de “*lugar de nacimiento*” y “*condición migratoria*”. En esta línea, sobre las distinciones que hacen los Estados en sus leyes entre sus nacionales y extranjeros, la Corte Interamericana de Derechos Humanos – en adelante “Corte IDH” – ha sancionado:

*“Generalmente los migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad<sup>9</sup> como sujetos de derechos humanos, en una condición individual de ausencia o diferencia de poder con respecto a los no-migrantes (nacionales o residentes). Esta condición de vulnerabilidad tiene una dimensión ideológica y se presenta en un contexto histórico que es distinto para cada Estado, y es mantenida por situaciones de jure (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y de facto (desigualdades estructurales). Esta situación conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unos y otros a los recursos públicos administrados por el Estado.”<sup>10</sup>*

[Énfasis agregado]

21. (3) **Efectos del resultado:** Con relación a la verificación del resultado, como se dijo, la diferencia es justificada cuando es objetiva y razonable, y es discriminatoria, cuando anula o disminuye el contenido de los derechos sin contar con proporcionalidad.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 11-18-CN/19, párr.82.

<sup>8</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias No. 159-11-JH/19 y 335-13-JP/20.

<sup>9</sup> Esta situación de vulnerabilidad se agrava aún más para aquellos extranjeros en condiciones migratorias “no regularizadas”.

<sup>10</sup> Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 120.

22. Acerca de este punto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con relación a las distinciones entre nacionales y extranjeros, sostuvo:

*“223. (...) Si bien los estándares internacionales de derechos humanos admiten que pueden existir diferencias legítimas en el tratamiento entre ciudadanos y no ciudadanos con fines limitados como la entrada en las fronteras o la concesión de nacionalidad, o para propósitos de residencia o voto, estos estándares no reconocen ni permiten distinciones en el respeto de otros derechos fundamentales, incluyendo el derecho a la vida, a la integridad personal, a la igual protección ante la ley y al debido proceso”.*<sup>11</sup>

[Énfasis agregado]

23. En este punto, la Corte reitera que toda diferenciación que se trace con fundamento en la nacionalidad o el lugar del nacimiento de las personas, debe superar un alto escrutinio que justifique suficientemente tal diferenciación; es decir, los estándares de protección de derechos humanos permiten la existencia de estas diferenciaciones para casos limitados y justificados como la entrada en las fronteras o la concesión de nacionalidad, o para propósitos de residencia o voto.

24. Por lo expuesto, en aplicación del artículo 3.2 de la LOGJCC<sup>12</sup>, corresponde realizar un test de proporcionalidad para dilucidar si las disposiciones de las normas impugnadas se tratan de una distinción legítima del derecho o si, por el contrario, se trata de una restricción injustificada del mismo. Para ello, se verifica si la regulación bajo análisis: (i) persiga un fin constitucionalmente válido; y, (ii) sea (1) idónea, (2) necesaria y (3) proporcional con relación a dicho fin.

25. En relación al fin constitucionalmente válido (i), esta Corte observa que la medida de prohibir que extranjeros ejerzan la representación legal de cultos religiosos no envuelve ninguna finalidad con revestimiento constitucional, y más bien contraría a una serie de principios, valores y derechos constitucionales, entre los que vale destacar aquellos que están dirigidos a proteger la igualdad de derechos y obligaciones entre nacionales y extranjeros,<sup>13</sup> y aquellos otros, que protegen la autodeterminación religiosa de las personas y cultos.

---

<sup>11</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Hacia el cierre de Guantánamo. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 20/15. 3 junio 2015.

<sup>12</sup> LOGJCC, Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional. - 2. Principio de proporcionalidad. - Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.

<sup>13</sup> CRE, Art. 9.- Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.

26. De manera especial, este tipo de distinciones que restringen derechos de libertad para las personas extranjeras, son un claro obstáculo en el proceso de consecución de un ambiente de convivencia pacífica entre las personas de distintos pueblos dentro del Estado Ecuatoriano, libre de racismo, xenofobia y toda forma de discriminación, conforme lo propone el artículo 416. 5 de la CRE;<sup>14</sup> así como, en el desarrollo y tutela de un ambiente de pluralidad religiosa, tal como lo propugna el artículo 66.8. de la CRE<sup>15</sup>.
27. En este sentido, dado que se advierte que la distinción impuesta por las normas impugnadas, limitan de manera injustificada los derechos de las personas extranjeras en lo concerniente a su participación religiosa, y que las propias accionadas lo han entendido como tal al allanarse a la acción propuesta, la Corte Constitucional concluye que el resultado de la diferenciación contenido en dichas normas es injustificado y discriminatorio. Al no existir un fin constitucionalmente válido, no es necesario, continuar con el análisis de idoneidad, necesidad o proporcionalidad en sentido estricto, y se concluye que se ha contravenido el derecho a la igualdad reconocido en la CRE (Art. 11.2 y 66.4 CRE).

#### ***Derecho a la libre asociación (art. 66.13 CRE)***

28. El derecho a la libertad religiosa o de culto se encuentra íntimamente relacionado con el principio de asociación, toda vez que, de manera interdependiente con este último, protegen el derecho a practicar manifestaciones religiosas de forma colectiva. En lo que a esto refiere, la CRE en el artículo 66.8 reconoce: “[e]l **derecho a practicar, conservar, cambiar, profesar en público o en privado, su religión o sus creencias, y a difundirlas individual o colectivamente, con las restricciones que impone el respeto a los derechos**”. [Énfasis agregado]
29. En este sentido, se observa que la CRE protege tanto las prácticas, creencias y manifestaciones religiosas que se realizan de (i) forma individual como aquellas que se ejecutan de (ii) manera colectiva, siendo este último aspecto el que se encuentra íntimamente relacionado con el derecho a la libertad de asociación.
30. Por su parte, el contenido del derecho a la libertad de asociación no se agota en la protección de la yuxtaposición, reunión o confluencia (física o virtual) de personas, es decir, no se limita a garantizar la posibilidad material de que varias personas puedan ocupar un mismo espacio físico o virtual sin la injerencia

---

<sup>14</sup> CRE, Art. 416.- Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia: (...) 6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.

<sup>15</sup> CRE, Art. 66.8.- (...) El Estado protegerá la práctica religiosa voluntaria, así como la expresión de quienes no profesan religión alguna, y favorecerá un ambiente de pluralidad y tolerancia.

injustificada del Estado; sino, que especialmente protege, las dimensiones comunicacionales, estructurales y auto determinativas de las diferentes formas de reunión u organización de las personas, o en otras palabras, tutela el derecho a las personas de decidir los fines, las formas y las reglas bajo las cuales se organizarán, lo que incluye el derecho a organizar directivas, estatutos reglamentos, atribución de competencias y responsabilidades de sus miembros y autoridades, entre otros. De esta forma, las congregaciones religiosas configuran una forma real de organización social, que como tal, gozan de protección sus procesos de autodeterminación a la luz del artículo 96 de la CRE:

*“Art. 96.- Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación (...)”.*

- 31.** En esta línea, en el plano religioso, la libertad de asociación les reconoce a las personas el derecho de elegir libremente las creencias y prácticas religiosas que compartirán y expresarán de forma colectiva, así como, la forma de organización de sus cultos religiosos, lo que incluye la libertad para elegir sus directivas y representantes. Asimismo, en un plano individual, la libertad religiosa les reconoce a las personas el derecho a acceder a los órganos de representación de la asociación y participar de los diferentes oficios o servicios de su culto.
- 32.** Por consiguiente, la limitación contenida en las normas impugnadas, conforme con las cuales se prohíbe injustificadamente a los cultos religiosos elegir representantes legales extranjeros, configura un claro ejemplo de atentado en contra de la libertad de asociación, particularmente en lo que concierne a la potestad auto determinativa y auto organizativa.
- 33.** En efecto, tomando en consideración de que la mayoría de las religiones practicadas en el Ecuador tienen un origen extranjero, como las religiones de raíces abrahámicas (cristianismo, judaísmo, islam, etc.) originarias de Oriente próximo y medio, las cuales alcanzan a más de un 93,66% de la población;<sup>16</sup> y las mismas que en sus diferentes ramificaciones han incluido progresivamente rasgos culturales<sup>17</sup> de otros países, ya sean europeos (catolicismo romano, protestantismo europeo, etc.), norteamericanos (mormonismo, Testigos de Jehová, etc.), u otros; muestran el inherente pluralismo que envuelven a las prácticas religiosas, lo que queda en evidencia que las limitaciones o restricciones efectuadas con base en la nacionalidad de los miembros y representantes de un culto religioso carecen de justificativo, y más bien traducen

<sup>16</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2012) Primeras estadísticas oficiales sobre filiación religiosa en el Ecuador ¿Cuál es su religión actual?, pág. 14.

<sup>17</sup> Entre estos rasgos culturales se pueden enunciar las lenguas oficiales para el culto; las manifestaciones artísticas de pintura, arquitectura, danza y música; los modos de transmisión de las enseñanzas religiosas, entre otros.

un obstáculo para el diálogo interreligioso y, bajo ciertas circunstancias, pueden ser un incentivo para la intolerancia hacia extranjeros.

34. No obstante, la Corte considera necesario destacar que la protección de este ambiente de pluralismo religioso también protege a las diversas formas de religiosidad y espiritualidad presentes en las diversas comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades del Ecuador, y a las expresiones no teístas y ateístas, lo cual además contribuye a la construcción de un Estado intercultural y plurinacional. En este sentido, este Organismo recuerda que de conformidad con la Observación General No.22 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas:

*“El artículo 18 protege las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia. Los términos "creencias" y "religión" deben entenderse en sentido amplio. El artículo 18 no se limita en su aplicación a las religiones tradicionales o a las religiones y creencias con características o prácticas institucionales análogas a las de las religiones tradicionales. Por eso, el Comité ve con preocupación cualquier tendencia a discriminar contra cualquier religión o creencia, en particular las más recientemente establecidas, o las que representan a minorías religiosas que puedan ser objeto de la hostilidad por parte de una comunidad religiosa predominante”.*<sup>18</sup>

35. Por todo lo dicho, las prohibiciones contenidas en las normas impugnadas, según las cuales no pueden ser representantes legales de cultos religiosos en el Ecuador, personas extranjeras, configuran una clara contravención a la libertad de asociación en su relación de interdependencia con la libertad religiosa.

#### ***Derecho a la identidad (art. 66.28 CRE)***

36. El artículo 66.28 de la CRE reconoce el ***“derecho a la identidad personal y colectiva, que incluye tener nombre y apellido, debidamente registrados y libremente escogidos; y conservar, desarrollar y fortalecer las características materiales e inmateriales de la identidad, tales como la nacionalidad, la procedencia familiar, las manifestaciones espirituales, culturales, religiosas, lingüísticas, políticas y sociales”***. [Énfasis agregado]
37. En el presente caso, los accionantes sostienen que las normas impugnadas vulnerarían el derecho a la identidad, en la medida en que forzaría que las personas extranjeras que deseen ser representantes legales de una organización religiosa o culto adopten la nacionalidad ecuatoriana.

---

<sup>18</sup> Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 22, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 18 - Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, 48º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 179 (1993), párr. 2.

38. Para empezar, en su relación con la religión, la identidad involucra tanto una dimensión individual como una dimensión cultural. En efecto, las creencias y prácticas religiosas configuran un elemento del patrimonio cultural de las personas y de los pueblos, lo cual se manifiesta por medio del sistema de normas generales de conducta que los miembros de un culto respetan y obedecen, ya sea porque las consideran mandatos de su divinidad o, ya sea, porque las califican como reglas éticas para la convivencia con los otros.
39. Dichas reglas de conductas, abarcan y comprenden aspectos variados de la proyección social e individual del ser humano, a saber, la vestimenta, el descanso, la fiesta, la alimentación, el arte, la relación con la naturaleza, etc., y, por tanto, son una forma de manifestación de su identidad cultural. En este sentido, este Organismo recuerda que de conformidad con la Observación General No. 22 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas:

*“La libertad de manifestar la religión o las creencias mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza abarca una amplia gama de actividades. El concepto de culto se extiende a los actos rituales y ceremoniales con los que se manifiestan directamente las creencias, así como a las diversas prácticas que son parte integrante de tales actos, **comprendidos la construcción de lugares de culto, el empleo de fórmulas y objetos rituales, la exhibición de símbolos y la observancia de las fiestas religiosas y los días de asueto.** La observancia y la práctica de la religión o de las creencias pueden **incluir no sólo actos ceremoniales sino también costumbres tales como la observancia de normas dietéticas, el uso de prendas de vestir o tocados distintivos, la participación en ritos asociados con determinadas etapas de la vida, y el empleo de un lenguaje especial que habitualmente sólo hablan los miembros del grupo.**”<sup>19</sup>*

40. En lo que concierne a la esfera individual, la relación entre identidad y religión se percata no solo en las antedichas reglas generales de conductas, sino en el rol que asume cada persona de manera individual dentro de un culto, particularmente con relación a los distintos oficios, servicios y ministerios que pueden llegar a cumplir dentro de la organización religiosa.
41. Con esto, la asunción por parte de una persona de ciertos roles dentro de los cultos religiosos, puede conllevar a la sujeción de ciertas reglas específicas, adicionales o diferentes a las que sigue el resto de la comunidad religiosa; las cuales les otorgan algunas facultades y deberes particulares, tales como, el deber de instruir a la comunidad en los dogmas religiosos y espirituales, el deber de dirigir las oraciones y/o sacramentos, el deber de cuidar y administrar sitios sagrados, la obediencia de votos, etc. Este conjunto de reglas específicas de conductas seguidas por personas que cumplen oficios, servicios y ministerios

---

<sup>19</sup> Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 22, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 18 - Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, 48º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 179 (1993), párr.4.

particulares dentro de su culto, forman parte de la identidad individual de estas personas y son una expresión de su autodeterminación.

42. Sobre este punto, la Corte Constitucional considera que, en los cultos religiosos, a diferencia de lo que sucede con otras organizaciones civiles, las personas que ejercen la representación legal, generalmente cumplen también funciones específicas de naturaleza religiosa, como oficios, servicios o ministerios religiosos. En este sentido, el que se les impida a los extranjeros acceder a estos cargos, traduce una obstaculización injustificada para que aquellos puedan ejercer, por lo menos formalmente, las funciones religiosas vinculadas a dichos puestos, como la dirección del culto o la administración de la organización; y, por consiguiente, configuran una lesión del derecho a la identidad religiosa de las personas; en cuanto impiden a las personas a ejercer su derecho de participar en ciertos roles de la comunidad religiosa, y asumir las reglas de conductas específicas inherentes a dicho rol.
43. Finalmente, la Corte Constitucional recuerda que, si bien la CRE de manera excepcional admite que para el ejercicio de ciertos derechos se demande como requisito previo, la titularidad de la nacionalidad ecuatoriana, como en el caso de algunos derechos de participación, la regla general es que no pueda condicionarse el goce y la titularidad de un derecho a la nacionalidad del individuo, especialmente en los derechos de libertad, teniendo en cuenta que la CRE en su artículo 9 determina: “*Art. 9.- Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.*”. Puesto que, a diferencia de lo que se persigue con las limitaciones legales y constitucionales establecidas para ciertos derechos de participación, en el caso de la libertad religiosa y la libertad asociativa, la nacionalidad de las personas no está precautelando ningún elemento de la organización política estatal y/o de conservación de voluntad democrática del pueblo ecuatoriano en lo concerniente a su gobierno y auto organización.

### ***Efectos del fallo***

44. El artículo 76 de la LOGJCC, establece que la Corte debe procurar en lo posible la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico agotando todas las interpretaciones que permitan la vigencia de la norma en el ordenamiento jurídico; asimismo, dicho artículo determina que, cuando una parte de una disposición jurídica la torne en su integridad inconstitucional, no se declarará la inconstitucionalidad de toda ella, sino que se invalidará la parte inconstitucional y dejará vigente la disposición así reformada.
45. En atención al párrafo precedente, y dado que la Corte Constitucional reconoce que la incompatibilidad constitucional del artículo 2 de la Ley de Cultos y del artículo 3.2. del Reglamento de Cultos Religiosos, se reducen a las disposiciones

que versan sobre la prohibición de extranjeros de ejercer la representación legal de cultos religiosos, la Corte Constitucional estima que es suficiente suprimir y sustituir dichas partes del articulado impugnado para conservar su integridad constitucional, y en consecuencia determina que la configuración de los artículos precitados, en adelante, obedecerá al siguiente texto:

***Ley de Cultos.-** Art. 2.- La representación legal de que habla el artículo anterior no podrá ser ejercida sino por **personas** con las facultades suficientes para representar a las entidades referidas, en juicio y fuera de él, en cuántos casos fuere menester. El Organismo administrativo, lo propio que el representante legal, tendrá necesariamente su domicilio en el Ecuador.*

***Reglamento de cultos Religiosos. -** Art. 3.- Para expedir el Acuerdo, el Ministro Secretario de Estado de Gobierno, Policía, Justicia, Cultos y Municipalidades deberá previamente comprobar: (...) 2. Que se determina el representante legal, **el cual deberá estar domiciliado en el Ecuador, (...).***

## VI. Decisión

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. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad **No. 48-16-IN**.
2. Declarar la inconstitucionalidad sustitutiva del artículo 2 de la Ley de Cultos y del artículo 3, numeral 2 del Reglamento de Cultos Religiosos, por ser incompatibles los derechos a la igualdad y no discriminación, a la identidad y a la libre asociación.
3. Las disposiciones jurídicas cuya inconstitucionalidad sustitutiva se ha declarado, deberán quedar configuradas de conformidad con el siguiente texto:

***Ley de Cultos. -** Art. 2.- La representación legal de que habla el artículo anterior no podrá ser ejercida sino por **personas** con las facultades suficientes para representar a las entidades referidas, en juicio y fuera de él, en cuántos casos fuere menester. El Organismo administrativo, lo propio que el representante legal, tendrá necesariamente su domicilio en el Ecuador.*

***Reglamento de cultos religiosos. -** Art. 3.- Para expedir el Acuerdo, el Ministro Secretario de Estado de Gobierno, Policía, Justicia, Cultos y Municipalidades deberá previamente comprobar: (...) 2. Que se determina el representante legal, **el cual deberá estar domiciliado en el Ecuador, (...).***

4. La presente sentencia tiene efectos para lo venidero, y, por tanto, ninguna autoridad pública podrá aplicar las normas impugnadas desde que la presente sentencia sea publicada.
5. Notifíquese, publíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 09 de junio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 48-16-IN/21**

**VOTO CONCURRENTE**

**Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

**1. Antecedentes**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión del 9 de junio de 2021, aprobó la sentencia N°. 48-16-IN/21, misma que analizó la acción de inconstitucionalidad presentada por los señores Jin Ho Lee y Segundo Manuel Coles Paguay.
2. Coincido con la decisión contenida en la sentencia referida, sin embargo presento el siguiente voto a fin de formular ciertas precisiones con respecto a las categorías sospechosas y al escrutinio riguroso por el que se debe someter una presunta discriminación basada en ellas.

**2. Análisis**

**2.1. Sobre las categorías sospechosas**

3. La sentencia considera que “[las categorías protegidas] *cuando se utilizan para diferenciar, se denominan categorías sospechosas*”. Así, en esta sentencia se reitera la línea jurisprudencial de la Corte que trata a estas categorías como sinónimas.
4. La noción de categoría sospechosa fue introducida en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por primera vez, en la sentencia N°. 080-13-SEP-CC, en los siguientes términos:

*categorias sospechosas para esta Corte Constitucional son aquellas categorías utilizadas para realizar tratos “diferentes” respecto de ciertos grupos o personas vulnerables que no resultan razonables y proporcionales, cuyo uso ha estado históricamente asociado a prácticas que tienden a colocar en situaciones de desventaja o desprotección a grupos de personas generalmente marginados y que sin ser taxativos, se encuentran contenidos en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República.; Los tratos “diferenciados” cuando están de por medio categorías sospechosas que contribuyen a perpetuar la inferioridad y la exclusión de determinados grupos (mujeres embarazadas, niños, adolescentes, personas portadoras de VIH, personas enfermas de SIDA u otra enfermedad catastrófica, personas con discapacidad, indígenas, afro ecuatorianos, etc.) se presume su inconstitucionalidad a menos que se demuestre lo contrario mediante razones válidas y suficientes.; Para identificarlos de alguna manera, es necesario tener presente que i) aparecen incluidos como categorías prohibidas en el texto constitucional (artículo 11 numeral 2 CR); ii) restringen derechos constitucionales; y que, iii) generalmente afectan de manera desfavorable a minorías o grupos sociales que se encuentran en estado de debilidad*

*manifiesta y que requieren especial protección por parte del Estado.; (...) En tal virtud, quien acude a estas categorías o factores sospechosos para establecer diferencias en el trato, se presume que ha incurrido en una conducta arbitraria. Si la Constitución ha previsto el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación (artículo 66 numeral 4 de la CR), resulta difícil pensar que una actividad, sea laboral, política, académica o de otro tipo, pueda estar condicionada por el sexo, la edad, la nacionalidad, mucho menos por una enfermedad, dada la condición y las consecuencias propias que ello implica.; Derecho a la igualdad.; En lo que se refiere al principio a la igualdad y no discriminación, a pesar de la indeterminación normativa de la que se puede desprender del mismo, como un principio de rango constitucional y como derecho también, según nuestra Carta Magna (artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4), no siempre es fácil decidir cómo debe ser este interpretado y aplicado. Una primera posibilidad es considerarlo como un enunciado según el cual los seres humanos son siempre iguales sin diferencias; no obstante, esta interpretación es poco efectiva y nada atractiva ya que esta descripción resulta obviamente falsa. Una segunda interpretación es considerarlo como un enunciado según el cual los seres humanos diferentes deben ser tratados de forma diferente atendiendo a las circunstancias. Así, los enfermos necesitan de una atención médica que no requieren los sanos, las personas con ínfimos recursos económicos necesitan medios de subsistencia que para las personas con recursos económicos son superfluos, los grupos denominados en nuestra Constitución de atención prioritaria merecen precisamente por parte del Estado una atención prioritaria que no requieren las personas que no se encuentran en esas condiciones.; Las diferentes cortes y tribunales a nivel mundial han desarrollado criterios y razonamientos para aplicar de manera correcta y efectiva el principio de igualdad constitucional y no discriminación. Unas que ven en el principio de proporcionalidad o test de razonabilidad una medida idónea de argumentación y justificación; y otros que con diferentes matices, fundan su criterio en los denominados tipos de escrutinio, empezando por un escrutinio débil según el cual, para que un acto sea declarado constitucional basta que el trato diferente sea adecuado para alcanzar un propósito que no esté prohibido por el ordenamiento jurídico constitucional; pasando por un escrutinio intermedio, en donde las diferencias adoptadas no buscan discriminar sino favorecer, —es lo que se ha denominado afirmativ action—; y un escrutinio estricto que se aplica cuando un trato diferenciado se funda en criterios sospechosos, según el cual, un trato diferenciado es justificado únicamente para alcanzar un objetivo constitucionalmente imperioso y necesario. De lo cual podemos concluir que el trato diferenciado que se ha definido como categorías sospechosas necesariamente implica un mayor esfuerzo por determinar si el trato es o no discriminatorio<sup>1</sup>. (énfasis añadido).*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, caso N°. 0445-11-EP, sentencia N°. 080-13-SEP-CC de 9 de octubre de 2013 (caso 0445-11-EP), págs. 15 y 16. Para observar el tratamiento inicial que la figura de “categorías sospechosas” recibió por la Corte Constitucional véase también el caso N°. 0435-11-EP, sentencia N°. 058-14-SEP-CC de 2 de abril de 2014 (caso 0435-11-EP), págs. 15 y 16: “Precisamente, dicha razón para que se efectúe la discriminación se halla enumerada en el artículo 11 numeral 2, entre las denominadas “categorías sospechosas”. Estas constituyen criterios utilizados para establecer una diferencia constitucionalmente injustificable, o cuya justificación es tan débil que no soporta un análisis sobre su razonabilidad o proporcionalidad. La presencia de una categoría sospechosa, implica el traslado de la carga argumentativa y probatoria sobre la constitucionalidad de las razones para la distinción al ente demandado”.

5. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte IDH”), al referirse a la idea de distintos niveles de escrutinio, señaló que existen: uno débil y otro estricto:

*los criterios de análisis para determinar si existió una violación al principio de igualdad y no discriminación en un caso en concreto pueden tener distinta intensidad, dependiendo de los motivos bajo los cuales existe una diferencia de trato. En este sentido, la Corte estima que, cuando se trata de una medida que establece un trato diferenciado en que está de por medio una de estas categorías, la Corte debe aplicar un escrutinio estricto que incorpora elementos especialmente exigentes en el análisis, esto es, que el trato diferente debe constituir una medida necesaria para alcanzar un objetivo convencionalmente imperioso. Así, en este tipo de examen, para analizar la idoneidad de la medida diferenciadora se exige que el fin que persigue no sólo sea legítimo en el marco de la Convención, sino además imperioso. El medio escogido debe ser no sólo adecuado y efectivamente conducente, sino también necesario, es decir, que no pueda ser reemplazado por un medio alternativo menos lesivo. Adicionalmente, se incluye la aplicación de un juicio de proporcionalidad en sentido estricto, conforme al cual los beneficios de adoptar la medida enjuiciada deben ser claramente superiores a las restricciones que ella impone a los principios convencionales afectados con la misma<sup>2</sup>.*

6. Tomando en cuenta que la figura de “categorías sospechosas” surge del derecho a la igualdad, es imprescindible realizar ciertas puntualizaciones al respecto. Se ha entendido que la igualdad ante la ley constituye un principio *erga omnes* y de *ius cogens*<sup>3</sup>, el cual se encuentra contemplado en el artículo 11, numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) al establecer que: “*Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades*”.
7. Así el derecho a la igualdad implica, por un lado, la presunción de que todos los sujetos que se encuentran en la misma situación recibirán un trato idéntico<sup>4</sup>; y, por

---

<sup>2</sup> Corte IDH. *Caso I.V. vs. Bolivia*, sentencia de 30 de noviembre de 2016, párr. 241. Asimismo, la Corte IDH, en el *Caso Duque vs. Colombia*, sentencia de 26 de febrero de 2016, párr. 106 a 107, estableció que: “*la Corte ha determinado que una diferencia de trato es discriminatoria cuando la misma no tiene una justificación objetiva y razonable, es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido. Asimismo, este Tribunal estableció que tratándose de la prohibición de discriminación por una de las categorías protegidas contempladas en el artículo 1.1 de la Convención, la eventual restricción de un derecho exige una fundamentación rigurosa, lo cual implica que las razones utilizadas por el Estado para realizar la diferenciación de trato deben ser particularmente serias y estar sustentadas en una argumentación exhaustiva.; En el presente caso, el Estado no brindó una explicación sobre la necesidad social imperiosa o la finalidad de la diferencia de trato, ni sobre por qué el hecho de recurrir a esa diferenciación es el único método para alcanzar esa finalidad.*”.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1894-10-JP/20 de 04 de marzo de 2020, párr. 36.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 18. En otro orden de ideas, dentro de la CRE se reconoce la dimensión material del derecho a la igualdad, contemplado en el artículo 66, numeral 4 de la CRE. Por medio de esta dimensión, se espera que “*los sujetos que se encuentren en condiciones diferentes, requieren un trato distinto que permita equiparar el goce y ejercicio de sus derechos a personas que se encuentran en situaciones distintas*”.

otro, la prohibición de trato arbitrario y discriminación<sup>5</sup>, que se encuentra dividida en: (i) categorías protegidas; y, (ii) categorías sospechosas.

8. De tal modo, los niveles de escrutinio se fundamentan en las distintas dimensiones que abarca el derecho a la igualdad: bajo, cuando se atenta contra la igualdad formal; medio<sup>6</sup>, cuando se diferencia a partir de categorías protegidas; y, estricto, cuando la distinción se basa en categorías sospechosas<sup>7</sup>.
9. En virtud de tales consideraciones, es indispensable diferenciar los conceptos de categorías protegidas y categorías sospechosas. A modo de ejemplo, el artículo 11, número 2 de la CRE considera a la categoría “edad” como un grupo protegido. No obstante, en el ordenamiento jurídico se encuentran varias distinciones que se realizan con base a la edad<sup>8</sup>: para contraer matrimonio, para que exista consentimiento sexual, para la contratación laboral, para la configuración de responsabilidad penal, incluso para gozar ciertos beneficios<sup>9</sup>.
10. De tal forma, afirmar que una distinción con base en una categoría protegida, necesariamente, deviene en sospechosa, supondría que todas las diferencias referidas en el párrafo anterior sean analizadas bajo el más riguroso escrutinio, lo cual indefectiblemente implicaría declarar su inconstitucionalidad.

## 2.2. Sobre las categorías sospechosas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional

11. En múltiples sentencias, la Corte Constitucional se ha referido a las categorías sospechosas considerando tan solo el segundo elemento para configurar el trato discriminatorio: la constatación de una diferencia a partir de cualquiera de las

---

<sup>5</sup> Dentro del marco jurídico ecuatoriano, la prohibición de discriminación se encuentra contemplada en el artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador, específicamente al prescribir que: “*Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad*”, contemplando las referidas categorías protegidas.

<sup>6</sup> Este supone la existencia de una justificación razonable para realizar una diferenciación.

<sup>7</sup> Debe entenderse como tal cuando exista un patrón histórico de discriminación por el que existan estructural y sistemáticamente prácticas discriminatorias frente a una categoría.

<sup>8</sup> Al respecto, la Corte IDH ha establecido que: “*Mal podría, por ejemplo, verse una discriminación por razón de edad o condición social en los casos en que la ley limita el ejercicio de la capacidad civil a quienes, por ser menores o no gozar de salud mental, no están en condiciones de ejercerla sin riesgo de su propio patrimonio*”. Corte IDH. *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, opinión consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984.

<sup>9</sup> P. ej. Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. Registro Oficial Suplemento 484 de 9 de mayo de 2019, artículos 13 y 14.

categorías enunciadas en el artículo 11.2 de la CRE<sup>10</sup>. Así, la línea jurisprudencial ha sostenido que todos los tratos diferenciados que parten de uno de los criterios mencionados se presumirían arbitrarios o inconstitucionales, y para su análisis se requeriría un escrutinio estricto.<sup>11</sup>

12. En tal sentido, es indispensable precisar que si bien la norma constitucional recoge categorías por las que, en principio, nadie podría ser discriminado, ello no implica que todas estas cualidades gocen del mismo nivel de protección.
13. Al respecto, la sentencia considera que: “(...) *se advierte que la distinción ha operado con miramientos en la nacionalidad de las personas, la cual constituye una categoría sospechosa de conformidad con el antedicho artículo 11.2. de la CRE*”.
14. Coincido en que una distinción basada en la nacionalidad, o cualquiera de las otras cualidades protegidas, puede convertirse en sospechosa. Sin embargo, no es posible considerar, automáticamente, que todos los grupos mencionados en el artículo 11.2 de la CRE corresponden a categorías sospechosas.
15. La consecuencia de ello, sería vaciar de contenido la protección que busca una categoría sospechosa. Utilizar el mismo estándar para todas las diferencias del extenso catálogo reconocido en la Constitución, generaría una pérdida de relevancia del escrutinio estricto, el cual busca una mayor protección a favor de grupos que han sido histórica, sistemática y estructuralmente excluidos.
16. Cabe advertir que todas las categorías contenidas en el artículo 11, numeral 2 de la CRE, son protegidas; no obstante, varias de éstas distan de ser sospechosas. Considerar que todas las categorías del artículo *ibídem* devienen en sospechosas, aunque daría la impresión de ser más garantista, desnaturalizaría la inversión de la carga probatoria y la necesidad de analizar que el trato diferenciado persiga un fin constitucionalmente imperioso.
17. Es necesario recordar que una diferenciación no implica, *per se*, una discriminación. No obstante, cuando la sola existencia de una diferencia se funda en una “categoría sospechosa”, ésta se presume inconstitucional y depende de la institución demandada demostrar lo contrario; lo cual no ocurre con cualquier otra categoría protegida.
18. En consecuencia, si bien todas las categorías del susodicho artículo deben gozar de protección, esto no implica que todas deban ser estudiadas a la luz de los mismos estándares de protección. Por ejemplo, la aplicación de “categoría sospechosa” y, en

---

<sup>10</sup> Vid. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 75.

<sup>11</sup> Vid. Corte Constitucional del Ecuador, caso N°. 0445-11-EP, sentencia N°. 080-13-SEP-CC de 9 de octubre de 2013 (caso 0445-11-EP), pág. 21. Y, por otro lado, Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 3-19-JP/20 y acumulados de 05 de agosto de 2020, párr. 72.

consecuencia, el riguroso análisis que la acompaña, es un estudio excepcional y para grupos específicos.

19. Bajos estas consideraciones, es necesario seguir desarrollando la jurisprudencia de esta Corte con el fin de evitar confusiones en el uso de figuras e instituciones que buscan salvaguardar de manera más efectiva, integral y estricta los derechos de las personas. Un empleo inadecuado de éstas, en lugar de ampliar la protección, termina por diluir el fin para el que fueron desarrollados estos conceptos.

### 3. Conclusión

20. Por las razones expuestas, coincido con la decisión de la mayoría en la declaratoria de inconstitucionalidad sustitutiva del artículo 2 de la Ley de Cultos y del artículo 3, numeral 2 del Reglamento de Cultos Religiosos; no obstante, reitero la necesidad de desarrollar parámetros sobre las categorías sospechosas y su respectivo trato.

Dr. Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa 48-16-IN, fue presentado en Secretaría General el 22 de junio de 2021, mediante correo electrónico a las 23:32; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 48-16-IN/21**

**VOTO SALVADO**

**Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes**

1. Los señores Jin Ho Lee y Segundo Manuel Coles Paguay presentaron una demanda (año 2016) de acción pública de inconstitucionalidad, por razones de fondo, en contra del artículo 2 de la Ley de Cultos y del artículo 3, numeral 2, del Reglamento de Cultos Religiosos.
2. Este caso no fue resuelto por los anteriores miembros de la Corte y se esperó hasta la integración actual. Este hecho demuestra una irregularidad, lamentablemente muy común, en las actuaciones de los entonces jueces.
3. La demanda objeto de la presente acción es confusa, lo cual no contribuye a una adecuada decisión. En mi criterio, además de la igualdad y no discriminación, no era necesario enredarse en el concepto de nacionalidad ni cabía alegar el derecho a la libre asociación. De un análisis estricto de las normas objetadas no se desprende tal violación, peor aún la afectación del derecho a la identidad, donde de nuevo aparece la noción de nacionalidad.
4. En esta presunta inconstitucionalidad hay dos puntos básicos, a los que debemos atenernos: **1)** la Ley de Cultos se circunscribe a materia **religiosa**; y, **2)** la cuestión objetada es exclusivamente la **representación legal**. Es en este contexto, reitero, que tiene que centrarse cualquier análisis.
5. La Ley menciona, de modo específico, que la representación legal en estas cuestiones de índole religiosa se le otorga a quienes son ecuatorianos. En este caso, para determinar si hay discriminación se debe analizar si esta distinción implica una exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable; en consecuencia, corresponde analizar si va en perjuicio de los derechos humanos.
6. En mi criterio personal, la distinción de ser ecuatorianos para tener la representación legal en cuestiones religiosas es admisible, en virtud de ser razonable, proporcional y objetiva. Como señalé, el ámbito se circunscribe particularmente a la representación legal y a cuestiones religiosas.
7. Al observar la realidad de nuestro país, vemos con beneplácito que se acepta una pluralidad religiosa; esto permite la concurrencia de autoridades de diferentes credos. Dichas autoridades que pueden no tener la nacionalidad ecuatoriana, pueden actuar libremente en el marco de la ley pero no tendrían la

representación legal. La distinción es concreta y objetiva, tiene que ver con una determinada actuación, por eso es razonable y proporcional.

8. Estos criterios han sido utilizados por la Corte Europea de Derechos Humanos e igualmente los ha tomado la Corte Interamericana en nuestro continente (particularmente en la Opinión Consultiva N° 18-03 “*Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*”, párr. 84, 89).
9. Por lo expresado, discrepo de la mayoría, mi voto es que no existe mérito para declarar la discriminación.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en la causa 48-16-IN, fue presentado en Secretaría General el 16 de junio de 2021, mediante correo electrónico a las 13:35; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**