

Quito, D.M., 03 de octubre de 2024

## **CASO 5-24-RC**

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

#### **DICTAMEN 5-24-RC/24**

**Resumen:** El presente dictamen de procedimiento examina la propuesta de reforma parcial al artículo 5 de la CRE presentada por el presidente de la República, Daniel Noboa Azín. Luego del análisis correspondiente, se concluye que la propuesta sí puede ser tramitada a través del procedimiento previsto en el artículo 442 de la CRE.

#### **1. Antecedentes y procedimiento**

1. El 16 de septiembre de 2024, el presidente de la República, Daniel Noboa Azín (“**presidente de la República**” o “**petionario**”), presentó una solicitud de reforma parcial a la CRE ante la Corte Constitucional del Ecuador (“**CCE**”) con el fin que el Organismo realice un control previo constitucional e indique si la reforma parcial es la vía apta para tramitar la modificación constitucional propuesta.
2. Por sorteo automático realizado en la misma fecha en la que se presentó la solicitud, la sustanciación de la causa recayó en el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. El 20 de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa.
3. El 17 y 19 de septiembre de 2024, la señora Grace Russo Chauvin, en calidad de presidenta de la Fundación de Juristas en Acción y Victoria, presentó dos escritos.<sup>1</sup>

#### **2. Competencia**

4. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 443 de la CRE y el artículo 99, número 1, de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional presentada por el petionario.

<sup>1</sup> En sus escritos solicitó que se declare la “inconstitucionalidad” del proyecto de reforma parcial por una vulneración a la “soberanía”.

### **3. Legitimación activa y requisitos formales**

5. El artículo 442 de la Constitución prevé que uno de los sujetos que tiene iniciativa para proponer la reforma parcial es el presidente de la República.
6. Sobre ello, el artículo 100, numeral 1 y el inciso final, de la LOGJCC, establece que:

Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la CRE corresponde, de acuerdo en los siguientes casos: [...]

1. Cuando la iniciativa provenga de la Presidenta o Presidente de la República, antes de expedir el decreto por el cual se convoca a referendo, o antes de emitir el decreto por el cual se remite el proyecto a la Asamblea Nacional [...]. En todos los casos se deberá anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción.

7. Con relación a los artículos referidos, se comprueba lo siguiente:

- (i) La propuesta ha sido presentada por el presidente de la República, Daniel Noboa Azín.
- (ii) El presidente de la República singularizó un procedimiento a seguir, esto es la reforma parcial, y acompañó a su solicitud el anteproyecto de reforma y la fundamentación en derecho de la vía propuesta.

8. Con lo anterior se concluye que el presidente de la República está legitimado para iniciar un procedimiento de reforma constitucional y para presentar el proyecto correspondiente a la Corte Constitucional, por lo que la propuesta cumple con la legitimación y los requisitos formales establecidos en la Constitución y la LOGJCC.

### **4. Contenido del anteproyecto de reforma parcial**

9. El proyecto examinado abarca una propuesta conformada por considerandos, una pregunta y un anexo. El anexo radica en lo siguiente: “Sustitúyase el artículo 5 de la Constitución de la República del Ecuador por el siguiente: ‘Art. 5.- El Ecuador es un territorio de paz’”.
10. La modificación propuesta y la redacción del artículo actual se representan de la siguiente forma:

| Artículo actual  | Artículo propuesto   |
|--|--|
| <p><b>Art. 5.-</b> El Ecuador es un territorio de paz. No se permitirá el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares. Se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras.</p> | <p><b>Art. 5.-</b> El Ecuador es un territorio de paz.</p> |

**Fuente:** Elaboración interna de la Corte Constitucional

**11.** Por otro lado, la pregunta que plantea es la siguiente:

Actualmente, la Constitución de la República del Ecuador no permite el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares, y prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras.

¿Está usted de acuerdo en eliminar la prohibición de establecer bases militares extranjeras o instalaciones extranjeras con propósitos militares en el territorio nacional, y de ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras, reformando parcialmente la Constitución de conformidad con el Anexo de la pregunta?

**12.** Con lo anterior, el presidente de la República se refiere al artículo 442 de la CRE, y sugiere que el cambio descrito se tramite a través de reforma parcial.

## 5. Análisis constitucional

### 5.1. Objeto del pronunciamiento

**13.** La CRE contempla tres mecanismos de modificación constitucional: (i) la enmienda constitucional; (ii) la reforma parcial; y, (iii) la tramitación mediante Asamblea Constituyente.<sup>2</sup> Los procedimientos están previstos a través de un sistema jerarquizado pues cada uno “contempla diversas limitaciones formales y materiales que inciden en el ámbito y en la profundidad de la modificación que pueden introducirse en la Norma Suprema”.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> CRE, artículos 441, 442 y 444.

<sup>3</sup> CCE, dictamen 3-22-RC/22, 31 de agosto de 2022, párr. 11. Esta jerarquización tiene que ver con tres aspectos: (i) el grado de rigidez procedimental; (ii) el nivel de deliberación democrática requerido; y, (iii) el alcance de la modificación constitucional. Véase: CCE, dictamen 1-21-RC/21, 24 de febrero de 2021, párr. 13.

14. De conformidad con el orden jerárquico detallado a continuación, la Corte ha descrito las características de los mecanismos de modificación constitucional:<sup>4</sup>

(i) **Enmienda constitucional:** “respeto el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional”.<sup>5</sup> Los cuatro límites de la enmienda, conforme al artículo 441 de la CRE, se circunscriben en que no pueden existir:

- i. modificaciones a la estructura fundamental de la CRE,
- ii. modificaciones al carácter o elementos constitutivos del Estado,
- iii. restricciones a los derechos y garantías constitucionales y
- iv. modificaciones al procedimiento de reforma constitucional.

(ii) **Reforma parcial:** se caracteriza por “efectuar modificaciones a la estructura de la CRE o al carácter o elementos constitutivos del Estado”.<sup>6</sup> Los dos límites de la reforma parcial, conforme el artículo 442 de la CRE, se centran en que no pueden existir:

- i. restricciones a los derechos y garantías constitucionales y
- ii. modificaciones al procedimiento de reforma constitucional.

- Vale recalcar que en una propuesta que se tramite por vía de reforma parcial sí pueden existir modificaciones a la estructura de la CRE y modificaciones al carácter o elementos constitutivos del Estado.

iii. **Asamblea Constituyente:** es “el más riguroso de los mecanismos de modificación de la CRE”,<sup>7</sup> y “conllevaría a la reescritura completa de una Constitución o a la incorporación de modificaciones específicas que rebasan los límites o posibilidades de la enmienda o la reforma parcial, pero siempre a través de la consolidación de un nuevo texto”.<sup>8</sup>

15. Además del orden jerárquico y las características, la Corte Constitucional ha definido tres momentos en los que interviene para pronunciarse respecto a una propuesta de modificación constitucional:

<sup>4</sup> El orden jerárquico desarrollado atiende a la rigidez constitucional, como se menciona el pie de página *supra*.

<sup>5</sup> CCE, dictamen 1-19-RC/19, párrs. 9-11.

<sup>6</sup> CCE, dictamen 1-19-RC/19, 02 abril de 2019, párr. 10.

<sup>7</sup> *Ibid.*, párr. 11.

<sup>8</sup> CCE, dictamen 2-24-RC/24, 16 de mayo de 2024, párr. 19.

- (i) Primer momento (*Dictamen de procedimiento*):<sup>9</sup> esta etapa se centra en determinar la vía que debe darse para tramitar la propuesta de modificación constitucional. “Durante esta fase inicial se debe realizar un análisis específico orientado a verificar si las propuestas de modificación constitucional rebasan los límites establecidos en [...] la CRE, y si esta contiene argumentos de derechos que respalden la elección de la vía”.<sup>10</sup> En este momento, **no se establece una temporalidad para la emisión de su dictamen.**<sup>11</sup>
- (ii) Segundo momento (*Sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo, cuando este forme parte del procedimiento*):<sup>12</sup> este se encuentra supeditado a “examinar los considerandos, las preguntas y las disposiciones jurídicas que componen la iniciativa”.<sup>13</sup> Sobre el tiempo legal, “exclusivamente en este segundo momento opera el efecto del pronunciamiento *facto* por el paso del tiempo legal”.<sup>14</sup> La temporalidad inicia desde el avoco de conocimiento de la jueza o juez constitucional ponente.<sup>15</sup>
- (iii) Tercer momento (*Sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales, una vez que han sido aprobados*):<sup>16</sup> este se trata de un control posterior de la enmienda, reforma o cambio constitucional sujeto a sus propias reglas contenidas en el artículo 106 de la LOGJCC.<sup>17</sup>

16. En el caso *in examine*, a esta Magistratura le corresponde realizar el control constitucional únicamente respecto del primer momento. Así, mediante este dictamen se determinará si la vía de modificación constitucional propuesta procede de acuerdo con los dos límites referidos en el párrafo 14, numeral (ii) *supra*. Si se determinase que la medida procede mediante reforma parcial —conforme lo propone el presidente de la República— el resto del procedimiento de modificación continuará en la Asamblea Nacional.<sup>18</sup>
17. Cabe agregar que, bajo ningún concepto la Corte Constitucional se pronunciará sobre la conveniencia o no de la propuesta de modificación al artículo 5 de la CRE. La competencia de este Organismo se centra en determinar el respeto a los límites materiales previstos en la CRE, en este caso, los del artículo 442. En la reforma parcial, únicamente la Asamblea Nacional y la ciudadanía pueden juzgar la conveniencia de la propuesta.<sup>19</sup>

<sup>9</sup> Control material de los límites de las propuestas de modificación constitucional.

<sup>10</sup> CCE, dictamen 3-24-RC/24, 27 de junio de 2024, párr. 16.

<sup>11</sup> CCE, dictamen 2-22-RC/23, 01 de noviembre de 2023, párr. 11.

<sup>12</sup> Control de tipo formal.

<sup>13</sup> CCE, dictamen 2-22-RC/23, 01 de noviembre de 2023, párr. 11.

<sup>14</sup> CCE, dictamen 4-18-RC/19, 09 de julio de 2019, párr. 19.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Control de tipo formal.

<sup>17</sup> CCE, dictamen 4-18-RC/19, 09 de julio de 2019, párr. 20.

<sup>18</sup> Respecto de ello, puede observarse, por ejemplo, lo resuelto en el caso 7-22-RC/22, 28 de noviembre de 2022, decisión 1.

<sup>19</sup> CCE, dictamen 7-22-RC/22, 28 de noviembre de 2022, párr. 12.

## **5.2. Análisis constitucional de la vía propuesta**

- 18.** En esta sección, la Corte dictaminará si el procedimiento propuesto por el presidente de la República es apto para tramitar el proyecto de modificación constitucional. La propuesta sugiere la tramitación por vía de reforma parcial por lo que le corresponde a este Organismo examinar si incurre o no en las limitaciones previstas en el artículo 442 de la CRE. Con ello, se verificará si la propuesta: **(i)** establece restricciones a derechos y garantías constitucionales y **(ii)** modifica el procedimiento de reforma de la CRE. En el caso *in examine*, este Organismo no evaluará si la propuesta conlleva modificaciones a la estructura de la CRE y modificaciones al carácter o elementos constitutivos del Estado. Ello en virtud de que en la vía de la reforma parcial sí pueden tramitarse este tipo de propuestas.

### **5.2.1. Argumentos del presidente de la República**

- 19.** El peticionario indica que el cambio propuesto no amerita una nueva Constitución. Establece que la propuesta “no restringe derechos ni garantías, ya que no se hace ninguna reforma al denominado catálogo de derechos –contenido en el Título II de la Constitución– o al catálogo de garantías –previsto en el Título III de la Constitución–; por lo que se mantienen inalterados”. Además, manifiesta que “no modifica el procedimiento de reforma de la Constitución determinado a partir de los artículos 441, 442, 443 y 444 de la Constitución de la República, y tampoco infiere en las potestades de las entidades competentes para este tipo de procedimientos de reforma”.
- 20.** Por otro lado, el presidente de la República reconoce que esta propuesta no podría realizarse mediante vía de enmienda porque se cambiaría uno de los elementos constitutivos del Estado y este es uno de los límites de la vía señalada. Así, menciona que el establecimiento de bases militares extranjeras existió previo a la Constitución del 2008 y que, en vista del incremento de la criminalidad y las nuevas circunstancias que vive el país, es necesario “retomar el debate sobre su efectividad”. Además, indica que el procedimiento seleccionado “es el más idóneo para garantizar la deliberación democrática, dando la amplitud suficiente para que tanto la Asamblea Nacional, como la ciudadanía sean los partícipes de la decisión de reforma, y determinen su conveniencia”.
- 21.** El presidente de la República también menciona que la cooperación internacional en materia de seguridad puede ser determinante para combatir la delincuencia organizada transnacional. Sobre ello, indica que la cooperación internacional y la relación del Ecuador con otros países debe estar sujeta a un tratado o instrumento internacional que, en caso de

suscribirse, este también estará sometido al control de la Corte Constitucional y la Asamblea Nacional.

22. Finalmente, recalca que “se mantiene el numeral 4 del artículo 416 de la Constitución de la República, ya que el Ecuador continuará en la condena de la imposición de bases o instalaciones con propósitos militares de unos Estados en el territorio de otros, ya que cualquier decisión de este tipo debe ser consensuada”.<sup>20</sup>
23. Por lo expuesto, el peticionario considera que la vía por la que se debe tramitar la propuesta es la de reforma parcial.

### **5.2.2. Pronunciamiento sobre la viabilidad del procedimiento de reforma parcial**

24. Conforme se mencionó en párrafos anteriores, el peticionario propone modificaciones en un artículo de la Constitución con el fin de “retomar el debate sobre [la] efectividad y conveniencia” del establecimiento de bases militares extranjeras en el territorio nacional. Por ello, para verificar si la propuesta respeta los límites materiales establecidos respecto de la modificación mediante reforma parcial, se analizará si es que esta propuesta incurre en los límites del artículo 442 de la CRE.

#### **(i) ¿La modificación propuesta al artículo 5 de la CRE restringe derechos o garantías constitucionales?**

25. En el presente caso, se propone una eliminación de una prohibición constitucional. Esto supone la habilitación, en caso de que se considere conveniente, de que el Estado permita el establecimiento de bases militares extranjeras. A criterio de esta Corte, esta es una propuesta que no restringe derechos y garantías constitucionales. El catálogo de derechos contenido en la Constitución (Título II), el catálogo de garantías (contenido en el Título III de la Constitución) y el grado de satisfacción de ambos se encuentra inalterado con la propuesta de modificación del artículo 5 de la CRE. Tampoco se observa que se modifique otra norma en la cual se reconozca o desarrolle el contenido de derechos constitucionales. La propuesta habría de referirse exclusivamente a la situación de seguridad en el Ecuador con el fin de evaluar distintas estrategias para combatir diversas modalidades de crimen organizado, por lo que no se afecta el reconocimiento ni ejercicio de derechos y garantías.

---

<sup>20</sup> CRE, artículo 416, número 4: “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: [...] 4. Promueve la paz, el desarme universal; condena el desarrollo y uso de armas de destrucción masiva y la imposición de bases o instalaciones con propósitos militares de unos Estados en el territorio de otros”.

Adicionalmente, es necesario indicar que los artículos 418 y 419, numeral 4, de la CRE prevén que:

Art. 418 .- A la Presidenta o Presidente de la República le corresponde suscribir o ratificar los tratados y otros instrumentos internacionales. La Presidenta o Presidente de la República informará de manera inmediata a la Asamblea Nacional de todos los tratados que suscriba, con indicación precisa de su carácter y contenido. Un tratado sólo podrá ser ratificado, para su posterior canje o depósito, diez días después de que la Asamblea haya sido notificada sobre el mismo. Art. 419 .- La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que: [...] 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.

26. Al respecto, esta Corte evidencia que eliminar la prohibición del artículo 5 de la CRE implica que, en caso de que el Estado lo considere **conveniente**,<sup>21</sup> se podrían establecer bases militares extranjeras con una previa suscripción de un “tratado o instrumento internacional”.<sup>22</sup> Como indica el presidente de la República “toda la relación del Ecuador con organismos, países o entidades extranjeras, (sic) está sujeta a la aprobación de un tratado o instrumento internacional; por lo que, en caso de que se llegase a aprobar la reforma, cualquier relación que el Ecuador entable para una base militar extranjera, será sometida al control de la Corte Constitucional y la Asamblea Nacional [...]”. Así, es evidente que este Organismo, realiza un control constitucional de los tratados internacionales y emite un dictamen previo y vinculante de constitucionalidad, mediante el cual determina si se requiere o no aprobación legislativa. En caso de que se altere el reconocimiento, régimen o alcance de derechos, existiría un control automático de constitucionalidad del tratado internacional antes de su ratificación, previo a iniciarse el respectivo proceso de aprobación legislativa<sup>23</sup> y un control político.<sup>24</sup> Por lo tanto, la propuesta de reforma parcial supone la necesidad de que, si se hace efectiva la eliminación de la prohibición del establecimiento de bases extranjeras por voluntad del Estado, como lo indica el presidente de la República, debe suscribirse un “tratado o instrumento internacional” para que se aplique. Sobre el tratado o instrumento internacional, existiría un control constitucional y político por parte de la Corte Constitucional y la Asamblea Nacional, respectivamente, que supone una inspección para determinar si se modifica el reconocimiento, régimen o alcance de derechos.
27. En conclusión, la modificación propuesta al artículo 5 de la CRE no restringe derechos o garantías constitucionales. Es necesario tener en consideración que este Organismo no

<sup>21</sup> Esto implica que no existe una obligación de implementar las bases militares extranjeras.

<sup>22</sup> [Proyecto de reforma parcial](#), párr. 11.

<sup>23</sup> Artículo 110 de la LOGJCC.

<sup>24</sup> Artículo 108 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

está analizando las consecuencias o la efectividad de la medida propuesta por el presidente de la República pues esto sería ajeno a su competencia.

(ii) **¿La modificación propuesta al artículo 5 de la CRE altera los procedimientos de reforma de la Constitución?**

28. La propuesta presentada no altera el procedimiento de reforma constitucional ya que persigue que no exista la prohibición del establecimiento de bases militares extranjeras en el Ecuador, si se quisiesen instituir por voluntad propia del Estado. Esto, a juicio de este Organismo, no altera los artículos 441 al 444 de la CRE.
29. Por lo expuesto, esta Corte concluye que la modificación del artículo 5 de la CRE *sí puede* tramitarse mediante el mecanismo de reforma parcial contemplado en el artículo 442 de la Constitución. Vale enfatizar que, de conformidad con lo expresado en el párrafo 14 *supra*, la reforma parcial sí procede por cuanto el artículo 5 de la CRE está vinculado a uno de los elementos constitutivos del Estado, que es la soberanía estatal. De este modo, la Corte Constitucional ha cumplido con el primer momento referido en el párrafo 15. Así, en este dictamen de vía sobre la propuesta planteada esta Magistratura ha verificado que el proyecto de reforma parcial no traspasa ninguno de los límites del artículo mencionado previamente.

## 6. 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. **Declarar** que el procedimiento de reforma parcial, establecido en el artículo 442 de la CRE es apto para la modificación constitucional planteada por el presidente de la República.
2. **Notificar** a la Presidencia para que continúe, de estimarlo conveniente, con el trámite establecido en el artículo 442 de la CRE y presente su iniciativa de reforma constitucional ante la Asamblea Nacional para que se inicie el trámite legislativo, de conformidad con el artículo *ibidem*.
  - a. **Disponer** a la Asamblea Nacional que, de aprobar el proyecto de reforma constitucional del presidente de la República, remita a esta Corte Constitucional la convocatoria a referéndum aprobada la cual deberá incluir:

- (i) considerandos que introducen al cuestionario; (ii) pregunta o preguntas; y, de existir, (iii) sus anexos, de conformidad con los artículos 442 de la CRE y 99, 102 al 105 de la LOGJCC.
- 3. Dejar a salvo** la competencia de la Corte Constitucional para que, posteriormente, mediante dictamen, realice el control de constitucionalidad de la reforma cuando fuere pertinente.
- 4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.**

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 03 de octubre de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**