

Quito, D.M. 12 de octubre de 2022

CASO No. 4-22-RC

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

DICTAMEN No. 4-22-RC/22

Tema: Dictamen de vía respecto de ocho propuestas de modificación constitucional, presentadas por el presidente de la República del Ecuador, relativas a la seguridad del Estado, a competencias institucionales, a la reducción de asambleístas; y al medio ambiente.

1. Antecedentes y procedimiento	1
2. Competencia	2
3. Legitimación activa	3
4. Consideraciones previas	3
4.1 Momentos de actuación de la Corte Constitucional	3
5. Propuesta de modificación constitucional	4
6. Análisis constitucional	6
6.1 Los límites materiales a la enmienda	6
6.2 Análisis de la vía de las preguntas planteadas	8
Pregunta 1	8
Pregunta 2	16
Pregunta 3	25
Pregunta 4	32
Pregunta 5	38
Pregunta 6	44
Pregunta 7	65
Pregunta 8	72
7. Decisión	81

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 12 de septiembre de 2022, Guillermo Alberto Lasso Mendoza, presidente del Ecuador, presentó a la Corte Constitucional un proyecto de enmienda constitucional y solicitó que se “*efectúe el control previo al proyecto de enmienda constitucional que se presenta, y que, a través de un dictamen de procedimiento, se pronuncie respecto de la vía a través de la cual se lo debe examinar*”.
2. El 12 de septiembre de 2022, se sorteó el caso y su conocimiento le correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento el 19 de septiembre de 2022.

3. Se han presentado ante este Organismo varios *amici curiae*.¹

2. Competencia

4. De conformidad con el artículo 443 de la Constitución de la República (“Constitución”) y el artículo 99.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para dictaminar si el procedimiento de modificación constitucional

¹ Presentaron *amici curiae* las siguientes autoridades del Estado: Diana Salazar Méndez, Fiscal General del Estado; y Juan Carlos Carrión Alarcón, Director de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado. Presentaron *amici curiae* las y los siguientes asambleístas: Ricardo Ulcuango Farinango; Pamela Alejandra Aguirre Zambonino, María Vanessa Álava Moreira, Janeth Paola Cabezas Castillo y Patricia Monserrat Mendoza Jiménez, pertenecientes a la Bancada Legislativa de Unión por la Esperanza (UNES); Silvia Patricia Núñez Ramos, Victoria Tatiana Desintonio Malavé, Xavier Andrés Jurado Bedrán, Gustavo Enrique Mateus Acosta, Rommy Xavier Aleaga Santos, Roberto Emilio Cuero Medina, José Ricardo Chávez Valencia, Ferdinan Arturo Álvarez Zambrano, Jahiren Elizabeth Noriega Donoso; Luna Arévalo, Blasco Remigio, Rebeca Viviana Veloz Ramírez, Johanna Cecibel Ortiz Villavicencio; Lenin José Jara Rivadeneira, Jhajaira Estefanía Urresta Guzmán, Rosa Belén Mayorga Tapia, Ana Cecilia Herrera Gómez; Mónica de Jesús Salazar Hidalgo, Lenin Francisco Mera Cedeño, Eugenia Sofía Espín Reyes, José Luis Vallejo Ayala, José Clemente Agualsaca Guamán; Marcela Priscila Holguín Naranjo, Comps Pascacio Córdova Díaz; Marcela Priscila Holguín Naranjo, Joao Arón Acuña Figueroa; y Gissela Siomara Garzón Moneros. Presentaron *amici curiae* por sus propios derechos: Julio Leonardo Aguilar, Fausto Alejandro Jarrín, Virgilio Hernández Enríquez, José Eduardo Kaviedes Ferrín, Gayne Villagomez Weir, Eduardo Virgilio Baldeón Larrea, Florentino Vicente Ludeña Betancourt, Merci Esperanza Maldonado Torres, Gustavo Fabián Tituaña Carrión, Walter Javier Gómez Ronquillo y otros, Madelein Juliana Naranjo Untuña, Mónica Palacios Zambrano y Luis Fernando Molina, David Alejandro Rosero Minda, Carlos Rafael Mancheno Rendón, Rolando Leonardo Mora Valdivieso, María José Saavedra Avilés, Viviana Angélica Murillo Cazar, Elizabeth Bravo Velásquez, Antonio Gaybor Secaira, Lucía Moncayo y Grace Champanta Pérez. De igual forma, Piedad Rocío Burgos Chicaiza y Alexandra de Fátima Soria Mendoza presentaron sus *amici* a través Esther Adelina Cuesta Santana, asambleísta de la circunscripción del exterior Europa, Asia y Oceanía. En representación de los colectivos ciudadanos ecuatorianos residentes en el exterior, de Estados Unidos y Canadá, presentaron *amici curiae* Henry Santiago Calderón Córdova, Martha Romelia Villagómez Reinell, Víctor Edwar Arias Pacheco, Maritza Azucena Cordero Padilla, Esther del Rosario Morales Villamar, Angel Manuel Jaramillo Chávez, Wuilmer Eduardo Quintana Cruz, Juan Tomás Espinosa Ortiz, Juan Carlos Llumipanta Quiñonez y otros. En los consulados de Venezuela, Canadá y Estados Unidos se presentaron *amici curiae* de Eduardo Mauricio Zambrano Valle, Víctor Edward Arias Pacheco y otro, Margarita del Cisne Guerrero Calderón. La Coordinación General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana envió a la Corte Constitucional *amici* de las siguientes personas: Manuel Jaramillo Chávez, Rosa de Rosario López Reliche, Edgar Francisco Villavicencio Hidalgo, Silvia Isabel Quelal Jaramillo (residentes en Los Angeles, Estados Unidos); Juan Tomás Espinoza Ortiz (residente en New Jersey, Estados Unidos); Edita Elizabeth Marcillo Vera; Guillermo Oswaldo Pérez Carvajal, Taty Margoot Caquete Vargas; Oliver Fabián Acuña Figueroa; Justa Luzmila Tomalá Balón (residente en Barcelona, España); y Juan Carlos Llumipanta Quiñonez (residente en Phoenix, Estados Unidos). Por último, presentaron *amici curiae* Wilson Llulluna, Presidente del Comité de la Asociación San Francisco; Ángel Villacís, Presidente del Comité Permanente La Cascada de la Asociación Fuerza Agrícola y Ganadera Oriental Fago; Ivonne Yánez, representante de Acción Ecológica; Patricio Waputsar Kukush, Presidente del Comité permanente de protección ambiental y cuidado del bosque y la biodiversidad de la comuna Kichwa Puka Peña; Vivian Idrovo Mora, coordinadora Alianza de Organizaciones de Derechos Humanos del Ecuador; Billy Navarrete Benavidez, director Ejecutivo del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos; y Fernando Bastias Robayo, coordinador del Área de Litigio Estratégico Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos.

propuesto por el presidente de la República es la vía que corresponde, de conformidad con las reformas planteadas.

3. Legitimación activa

5. De acuerdo con el artículo 441 de la Constitución el presidente o presidenta de la República podrá realizar una enmienda a la Constitución mediante referéndum. Para el efecto, el artículo 100 de la LOGJCC establece que cuando la iniciativa de enmienda provenga de la presidenta o presidente de la República, éste debe remitir el proyecto de enmienda a la Corte Constitucional antes de expedir el decreto por el cual se convoca a referéndum, a fin de que este Organismo indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde.
6. De las normas indicadas, se verifica que el presidente de la República tiene legitimación para iniciar un procedimiento de enmienda y presentar el proyecto a la Corte Constitucional antes de expedir el decreto de convocatoria a referéndum.

4. Consideraciones previas

4.1. Momentos de actuación de la Corte Constitucional

7. El artículo 99 de la LOGJCC distingue tres momentos en los que actúa la Corte Constitucional durante el procedimiento de modificación constitucional que se aplique. Estos momentos corresponden a la emisión de tres pronunciamientos por parte de la Corte: 1. Dictamen de procedimiento; 2. Sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum; 3. Sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales.
8. La Corte Constitucional ha señalado que estos momentos están claramente diferenciados. Así, en el primer momento, la Corte determina si la vía propuesta para proceder a la modificación constitucional es la que corresponde. Para ello, emite un “dictamen de procedimiento”. Este primer momento, regulado por el artículo 101 de la LOGJCC, no tiene *“una temporalidad para la emisión del dictamen de procedimiento de la modificación constitucional, su única regulación es la antes citada [artículo 101 de la LOGJCC], por lo tanto, no se puede confundir con los efectos de los otros momentos”*.²
9. El segundo momento se trata del control previo de la convocatoria a referéndum, y su procedimiento se rige por los artículos 102 a 105 de la LOGJCC. Este momento abarca el control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta y el cuestionario. En esta segunda fase es aplicable el artículo 105, inciso final, que establece *“Si la Corte Constitucional no resuelve sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido*

² Corte Constitucional, Dictamen No. 4-18-RC/19, párrafo 18.

dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan”.

10. De manera que, en el segundo momento, la Corte Constitucional, tal como ha indicado en varios pronunciamientos, tiene el término de 20 días para emitir la sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum; término que se cuenta desde que el juez o jueza ponente avoca conocimiento para dar inicio al control de constitucionalidad de dicha convocatoria.³
11. Esta Corte considera indispensable reiterar que el “*pronunciamiento ficto*”, por el paso del tiempo legal, puede operar exclusivamente a partir del avoco conocimiento para dar inicio al segundo momento; es decir, al control previo de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum. Se precisa hacer énfasis en este punto pues en la solicitud de dictamen de procedimiento, el presidente de la República también solicita que se “*efectúe el control previo al proyecto de enmienda constitucional que se presenta, y que, a través de un dictamen de procedimiento, se pronuncia respecto de la vía a través de la cual se lo debe examinar*”.
12. Ante dicha solicitud, la Corte reitera la diferencia entre el examen del proyecto de enmiendas para efecto de determinar su vía de cambio (primer momento); y el control previo de la respectiva convocatoria a referéndum (segundo momento). Para la primera fase, no hay temporalidad a fin de que la Corte emita su dictamen; para el segundo momento la Corte tiene un término de 20 días, desde que avoca conocimiento el o la jueza ponente para dar inicio al control previo de constitucionalidad de la convocatoria, para emitir el dictamen respectivo.
13. Finalmente, el control de constitucionalidad de la modificación constitucional ya aprobada, constituye el tercer momento de la actuación de la Corte Constitucional, que se regula por el artículo 106 de la LOGJCC.
14. En este caso, la actuación de la Corte se refiere al primer momento; es decir, al dictamen de vía.

5. Propuesta de modificación constitucional

15. En el marco del primer momento de modificación constitucional, el presidente de la República solicita que esta Corte emita un dictamen de procedimiento respecto de 8 preguntas que buscan modificar la Constitución mediante el procedimiento de enmienda constitucional. Las preguntas son las siguientes:
 - 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?

³ Corte Constitucional, Dictamen No. 1-19-CP/19; y Dictamen No. 4-18-RC/19.

- 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) ¿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) ¿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) ¿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) ¿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) ¿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?
 - 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?
- 16.** El presidente de la República propone que estas modificaciones se tramiten por vía de enmienda constitucional. De acuerdo con el artículo 441 de la Constitución la enmienda de uno o varios de sus artículos procede cuando *“no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución (...).”*

6. Análisis constitucional

17. De acuerdo con los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución, existen tres mecanismos capaces de modificar la Constitución, y están jerarquizados de la siguiente forma: **i)** el proceso de enmienda; **ii)** el proceso de reforma parcial; y, **iii)** asamblea constituyente. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, la jerarquización de los mecanismos de modificación constitucional responde a “(..) *tres aspectos: (i) el grado de rigidez procedimental; (ii) el nivel de deliberación democrática requerido; y, (iii) el alcance de su poder de modificación constitucional.*”⁴
18. Así, en lo que respecta al alcance del poder de modificación constitucional, el proceso de cambio con menor alcance –la enmienda– tiene, también, el menor grado de rigidez procedimental y de exigencia de deliberación democrática; el proceso de modificación constitucional con alcance intermedio –la reforma parcial– tiene un nivel intermedio de rigidez procedimental y de exigencia de deliberación democrática; y, el nivel de mayor alcance –la asamblea constituyente– contempla las mayores exigencias en cuanto a rigidez procedimental y deliberación democrática.

6.1. Los límites materiales a la enmienda

19. El artículo 441 de la Constitución establece que los límites del proceso de enmienda constitucional son: **1)** que no se altere la estructura fundamental de la Constitución; **2)** que no se altere el carácter o los elementos constitutivos del Estado; **3)** que no se restrinjan los derechos y garantías constitucionales; y, **4)** que no se modifiquen los procedimientos de reforma de la Constitución. La Corte estima necesario realizar algunas consideraciones preliminares en relación con estos límites materiales.

1) Estructura fundamental de la Constitución

20. La Corte ha reconocido que no existe una norma que defina qué significa la “estructura fundamental de la Constitución”. Sin embargo, ha sido enfática en señalar que su comprensión no puede limitarse a una dimensión formal, relativa a la división de su texto en títulos, capítulos y secciones. La comprensión del alcance de este concepto debe atender a dimensiones materiales y profundas.⁵
21. La dimensión material de la estructura fundamental de la Constitución está compuesta por principios constitucionales que la fundamentan, que reflejan una identidad colectiva, como pueblo y como Estado, que son una expresión de los procesos históricos y socioeconómicos de un país; y, que prescriben orientaciones en la construcción de un modelo de sociedad.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 1-21-RC/21 de 24 de febrero de 2021, párrafo 13.

⁵ Corte Constitucional, Dictamen No. 4-18-RC/19, párrafo 21.

2) *Carácter y elementos constitutivos del Estado*

22. Respecto al *carácter* del Estado, el artículo 1 de la Constitución lo delinea a través de varias categorías; establece que el Estado ecuatoriano *es* constitucional, de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico.⁶ Además, determina que el Estado, con esas características, organiza y distribuye el poder de manera republicana y descentralizada. La estructura del Estado, a su vez, consta a lo largo de la parte orgánica de la Constitución, en donde se identifican los órganos y las instituciones que componen al Estado, así como sus competencias y sus fines.
23. Ahora bien, la Corte Constitucional ha señalado que el análisis del Título I de la Constitución (“elementos constitutivos del Estado”) es insuficiente y simplificador para determinar el alcance del carácter y de los elementos constitutivos del Estado. En efecto, este concepto no se refiere únicamente a la enumeración de las características descritas en dicho artículo. Para este Organismo, el carácter del Estado implica también una dimensión espacial, institucional, jurídica, política y social de la organización estatal. Es un concepto cualitativo, integral y profundo. Se trata también de mirar al Estado como una unidad colectiva y teleológica que representa los intereses del pueblo, que es el titular del poder y cuya aspiración es el bienestar compartido.⁷
24. Los *elementos* que componen el Estado constan en los artículos 1 al 9 de la Constitución; tales elementos, además de estar concebidos de manera descriptiva en dichos artículos, también deben ser comprendidos desde el objetivo y el fin que persigue el Estado; esto es la materialización de los principios del pacto de convivencia social plasmado en la Constitución, y los principios que permiten alcanzar el objetivo trazado por el constituyente originario.⁸

3) *Restricción de derechos y garantías*

25. Una modificación constitucional que proponga la restricción de un derecho o de una garantía deberá llevarse adelante por medio de una Asamblea Constituyente. Así lo señalan los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución.

4) *Procedimiento de reforma*

26. Ninguna propuesta de enmienda o reforma parcial puede modificar el procedimiento de reforma de la Constitución establecido en los artículos 441 al 444. Por tanto, el

⁶ “Entre los ejes temáticos del carácter del Estado constan: Estado unitario, descentralizado, democrático, participativo, plurinacional, soberano, laico, independiente y de derecho. Se plantea los temas del Estado social de derecho: la plurinacionalidad, la descentralización y laicidad. Otro objetivo, un Estado que cree condiciones y garantice el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales de hombres y mujeres”. Asamblea Constituyente, Acta No. 13.

⁷ Corte Constitucional, Dictamen No. 4-18-RC/19, párrafo 25.

⁸ *Ibidem*, párrafo 26 y 27.

Capítulo tercero del Título IX de la Constitución no puede ser alterado mediante enmienda ni reforma parcial.

6.2. Análisis de la vía de las preguntas planteadas

- 27.** Con estas consideraciones, corresponde a la Corte Constitucional analizar que las preguntas planteadas para la modificación constitucional por vía de enmienda no alteren: 1) la estructura fundamental de la Constitución; 2) el carácter o los elementos constitutivos del Estado; y, no establezcan 3) restricciones a los derechos y garantías.
- 28.** Revisadas las propuestas de cambio constitucional, la Corte advierte que ninguna altera o se refiere al procedimiento de reforma constitucional, lo que permite prescindir del análisis de este límite material del proceso de enmienda y reforma parcial. Por tanto, en el presente dictamen de procedimiento sólo se analizarán los límites materiales referidos en el párrafo anterior, para cada una de las propuestas planteadas.

Pregunta 1

- 29.** Como consideración inicial, esta Corte estima necesario hacer referencia al Dictamen No. 001-14-DRC-CC de 31 de octubre de 2014 (caso No. 1-14-RC). En dicho Dictamen, la Corte se pronunció sobre la propuesta de modificación del artículo 158 de la Constitución que buscaba que las Fuerzas Armadas apoyen complementariamente a la Policía Nacional en la seguridad integral del Estado.⁹

⁹ En dicho Dictamen, la Corte afirmó que la colaboración complementaria de las Fuerzas Armadas sería “[u]na enmienda que tienda a efectivizar uno de los objetivos primordiales del Estado, como es la seguridad integral de la población consagrado en el artículo 3, Numeral 8 de la Constitución de la República”. Y señaló que “(l)a propuesta de enmienda tiende a que las fuerzas armadas complementen el apoyo para garantizar la seguridad reconocida constitucionalmente como un derecho de la ciudadanía”. A partir del artículo 158 de la Constitución, la Corte afirmó que “dentro del rol que le corresponde a las fuerzas armadas como misión fundamental, está la defensa de la soberanía y la integridad territorial local. No impide que complementariamente, realicen otras actividades tendientes a satisfacer la tutela de derechos ciudadanos”. Continuó indicando que “(n)o se menoscaban las competencias que pudieran tener otras instituciones ni se modifica su estructura; las fuerzas armadas seguirán manteniendo sus competencias. Con la propuesta de modificación, más bien se afianza un esfuerzo conjunto para garantizar un objetivo constitucionalmente reconocido como es la seguridad, lo cual, lejos de ir en detrimento, fortalece la consecución del objetivo estatal de brindar seguridad integral a sus ciudadanos a través de un medio como es la incorporación de miembros de una institución pública como son las fuerzas armadas para lograr ese objetivo” (sic).

Y finalmente, la Corte también afirmó lo siguiente: “A priori, la policía nacional es la institución llamada a brindar protección interna y el mantenimiento del orden público en el país; empero, dentro de la seguridad integral, entendida como un objetivo primigenio del Estado ecuatoriano. Esta tarea no está destinada exclusivamente a un órgano en particular, sino que debe ser entendida desde una perspectiva sistémica e integral. Ante esta realidad, la propuesta de modificación constitucional, sin menoscabar las competencias constitucionales que tiene la policía nacional, intenta viabilizar de manera efectiva que otra institución del Estado, fuerzas armadas, de manera complementaria coadyuve a mantener una seguridad integral dentro del territorio ecuatoriano.; aquello permite un mejor desempeño en cuanto a la protección de estos objetivo estatal”.

- 30.** En el dictamen No. 001-14-DRC-CC, esta Magistratura determinó que dicha propuesta: (i) no afectaba los elementos constitutivos del Estado al no modificarse los artículos del 1 al 9 de la Constitución; y, (ii) no afectaba la estructura fundamental de la Constitución por no alterarse las funciones del Estado. Por tanto, se observa que la razón central para arribar a dichas conclusiones consistió en una verificación de tipo formal con base en la aplicación del contenido de estos dos límites materiales que fuera establecido en el dictamen 001-11-DRC-CC.
- 31.** El alcance de estos dos límites materiales –de no alterar los elementos constitutivos del Estado y de no alterar la estructura fundamental de la Constitución– ha sufrido importantes desarrollos jurisprudenciales desde el dictamen 4-18-RC/19, en el que la Corte se separó expresamente del dictamen 001-11-DRC-CC y dotó a estos límites de un contenido más profundo y no atado a una mera verificación de tipo formal. Por lo que, actualmente, ya no persiste el fundamento central que sostuvo las conclusiones arribadas en el dictamen 001-14-DRC-CC y detalladas en el párrafo precedente. En consecuencia, corresponde entonces que la Corte realice un nuevo análisis de esta propuesta, que este acorde al contenido de los límites materiales del poder de modificación constitucional que actualmente rigen la jurisprudencia de este Organismo.
- 32.** Con esta reflexión previa, la Corte pasa a analizar la primera pregunta planteada en los siguientes términos:

¿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?

- 33.** Esta pregunta pretende modificar de esta manera la siguiente norma constitucional:

NORMAS VIGENTES	PROYECTO DE ENMIENDA
<p>Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de</p>	<p>Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. 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</p>

<p>las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.</p>	<p>la Policía Nacional. Este apoyo complementario se brindará para combatir el crimen organizado de forma extraordinaria y regulada. Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.</p>
---	---

34. Para analizar si la propuesta planteada es susceptible de ser tratada mediante enmienda constitucional, se analizará si la propuesta respeta los límites materiales establecidos para que la modificación constitucional se realice por dicha vía.

i. ¿Altera la estructura fundamental de la Constitución?

35. El presidente de la República argumenta que en el Dictamen No. 4-18-RC/19 la Corte Constitucional, sobre la estructura fundamental de la Constitución, señaló que “*la estructura fundamental se compone de instituciones ya creadas con una finalidad específica para la que fue concebida (sic) y competencias recogidas en el texto constitucional*”.

36. El presidente de la República, en su propuesta, alega que el crecimiento de los delitos, especialmente los relacionados con el crimen organizado y el narcotráfico, desborda la capacidad de respuesta de la Policía Nacional. Esto justificaría, a decir de la Presidencia, la necesidad de que las Fuerzas Armadas colaboren con la Policía Nacional en el control del orden público y la lucha en contra del crimen.

37. Adicionalmente, argumenta que, de acuerdo con el Dictamen No. 04-18-RC/19, el traspaso de atribuciones de un órgano a otro puede ser tramitado por enmienda siempre y cuando no se trate de una función definitoria. El presidente de la República sostiene que la propuesta no implica un traspaso de funciones sino un apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional bajo criterios claramente establecidos.¹⁰

38. Tal como se ha señalado en los párrafos 20 y 21 *supra*, la estructura fundamental de la Constitución es un concepto que dirige la mirada a los principios y valores

¹⁰ Presidencia de la República, caso 4-22-RC; antecedentes, párrafo 115 a 117. El presidente de la República señala que “*la concepción de apoyo complementario, contenida en la propuesta de enmienda permitirá esencialmente proteger los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos que actualmente se encuentran en un estado de amenaza constante debido al desmedido ataque del crimen organizado*”. Continúa argumentando que “*la actuación de las FF.AA. se regirá a las características de ser una actuación de apoyo extraordinaria, complementaria, regulada y fiscalizada [...] sin que se omita (sic) principios esenciales y respeto de derechos.*”

fundamentales a los que la sociedad ecuatoriana, como poder constituyente, decidió dar rango constitucional. Estos principios y valores le dan una identidad propia a la Constitución. La separación entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional refleja un valor fundamental de la Constitución que la identifica como tal.

39. La separación de las funciones entre Fuerzas Armadas y Policía Nacional es de tal envergadura que la mínima intervención de las Fuerzas Armadas, fuera de sus funciones de defensa de la soberanía, se da en contextos específicos y con un mecanismo especial. Este cambio afecta las funciones definitorias de las Fuerzas Armadas, como garantes de la soberanía del Estado.
40. Con ese mismo espíritu de limitación de la participación de las Fuerzas Armadas en labores ordinarias de mantenimiento del orden público, la Constitución establece, con claridad, que el apoyo de las Fuerzas Armadas en el control del orden público se da en **circunstancias extraordinarias**, ajustadas estrictamente a las condiciones establecidas en el artículo 164 de la Constitución. Incluso en este escenario, la Corte ha sido enfática en señalar que la participación de las Fuerzas Armadas debe llevarse a cabo bajo ciertas limitaciones expresas. En este sentido, su actuación debe siempre estar encaminada al respeto y garantía de los derechos humanos; debe ser extraordinaria, subordinada, complementaria, regulada, fiscalizada.¹¹
41. El establecimiento de este mecanismo, de sus límites y posibilidades refleja el compromiso de la Constitución hacia el valor fundamental de la intervención mínima de las Fuerzas Armadas en contextos diferentes a los estados de excepción. La historia de graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco de la actuación de las fuerzas militares respecto de la delincuencia común motivó al constituyente a diseñar de manera más restrictiva el estado de excepción en la Constitución de 2008.¹²

¹¹ Corte Constitucional, Dictamen No. 5-22-EE/22, párrafo 78; Sentencia No. 33-20-IN/21 y acumulados, párrafo 97; Dictamen No. 1-21-EE/21, párrafo 77 y 78. Adicionalmente, ver: Corte IDH, Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018, párrafo 182.

¹² Sobre este punto, en el caso *Zambrano Vélez y otros* ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte IDH”), el propio Estado se allanó al reconocer la violación del deber de adecuación normativa en lo que respecta a “no reformar la legislación en torno a la aplicación de la ley de seguridad durante la intervención de las fuerzas armadas en el orden interno” (párr. 11). Posteriormente, en 2006, durante la fase de seguimiento, la Corte IDH manifestó que el Estado había cumplido su obligación de adecuar la normativa interna sobre los estados de emergencia a los estándares internacionales en la materia, limitando aún más la intervención de las Fuerzas Armadas en los operativos de mantenimiento del orden y lucha contra la delincuencia. Esta tendencia de limitación del rol de las Fuerzas Armadas también consta en el Informe de mayoría de la Mesa Constituyente No. 3, Acta 072. Se señaló que: “*El articulado sobre el carácter y elementos constitutivos del Estado. Nuestra mesa propone que uno de los deberes primordiales del Estado es garantizar a sus habitantes del derecho a La Paz y la seguridad integral. Por tanto, la nueva concepción de las fuerzas armadas y la policía nacional debe definirse en función de ese objetivo frente a las amenazas de factores externos e internos, respectivamente, en el marco del respeto a los derechos humanos. De ahí el cambio de concepto de fuerza pública al de protección pública, sea el primer paso fundamental. Es importante también redefinir la misión fundamental de las fuerzas armadas. Con el firme propósito de eliminar su rol de árbitro en los conflictos políticos, ya que no pueden ser los garantes del ordenamiento jurídico como lo establece la Constitución de 1998. Esto resulta un contrasentido para un Estado democrático y cuya soberanía radica en el pueblo. Por ello, se establece claramente que junto con*

42. Adicionalmente, esta Corte detecta que esta propuesta traería una potencial incidencia en las obligaciones internacionales del Estado de configuración normativa, relacionados a los estándares sobre la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad ciudadana. Estas obligaciones están presentes en varios pronunciamientos de los órganos internacionales de derechos humanos en el marco de los sistemas interamericano y universal.¹³
43. En consecuencia, el cambio propuesto por el presidente de la República altera la estructura fundamental de la Constitución respecto de la necesidad de mantener separadas y delimitadas las Fuerzas Armadas de la Policía Nacional.

ii. ¿Altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos?

44. El presidente de la República, en su propuesta, argumenta que no se altera el carácter del Estado ya que, en esencia, “*se mantiene el carácter civil de la seguridad pública*”, con el Jefe o Jefa de Estado como máxima autoridad. Adicionalmente, asegura que se mantiene “*la división estricta de poderes ya que, las instituciones de protección se mantendrán en la Función Ejecutiva y bajo el mando del Presidente de la República del Ecuador como Jefe de Estado y de Gobierno*”. Y concluye que esto ayudará a cumplir con el rol del Estado como garante de derechos.¹⁴
45. Sobre este punto, en función de los párrafos 22, 23 y 24 *supra*, relativos al carácter o elementos constitutivos del Estado, esta Corte verifica que la propuesta relativa al artículo 158 de la Constitución modifica la forma de organización republicana del Estado.
46. El artículo 1 de la Constitución establece que el Ecuador es un Estado “*constitucional de derechos y justicia, social y democrático [...] Se organiza en forma de república*”.
47. Esta Corte ha señalado que la separación de funciones, como parte del principio republicano de organización del poder, debe ser entendida desde la idea de “*preponderancia de funciones*” en donde “*el poder político no se entiende dividido ni*

la policía cumple su sumisión bajo la sujeción del poder civil democráticamente constituido y la constitución política del Estado”.

¹³ La Corte IDH ha sido insistente en recordar a los Estados la importancia de contar con una clara delimitación de las funciones que deben desarrollar las Fuerzas Armadas y la Policía y ha enfatizado que la intervención de las Fuerzas Armadas en actividades no relacionadas con conflictos armados sino con la lucha en contra del crimen debe ser excepcional y no una práctica ordinaria. Esto ha sido igualmente reafirmado por los titulares de mandato en el marco de la Organización de las Naciones Unidas. Ver: Corte IDH, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 78; Caso Osorio Rivera y familiares Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 274, párrafo 122. También ver: ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, A/HCR/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párrafo 21; Informe del Relator especial sobre las ejecuciones acerca del seguimiento de su misión a México, A/HCR/32/39/Add.2, 6 de mayo de 2016, párrafo 11.

¹⁴ Presidencia de la República, caso 4-22-RC; antecedentes, párrafo 118 y 120.

separado de forma irreconciliable” sino que se entiende “en la forma de funciones especializadas, las cuales deben trabajar de forma coordinada y concurrente para cumplir con el principal deber del Estado”.¹⁵ La Corte ha señalado que “el escenario de coordinación en el ejercicio de competencias también demuestra la operatividad de un mecanismo de frenos y contrapesos que permite mantener un equilibrio en el ejercicio del poder público”¹⁶ (énfasis añadido).

- 48.** Este mecanismo, que balancea y limita a los poderes estatales, no solo es una característica constitutiva del Estado, sino que la división y distribución del poder busca evitar su concentración con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales.
- 49.** Así, la forma republicana de organizar el poder distribuye competencias y atribuciones a los distintos órganos de la administración pública; y separa y delimita las demás funciones del Estado para que cada una cumpla su fin y concrete la visión de Estado que el constituyente diseñó. En este sentido, la organización republicana del Estado se concretiza a través de la preservación y funcionamiento de las instituciones democráticas previstas en el ordenamiento jurídico nacional.
- 50.** La Constitución establece una delimitación clara de los roles que desempeñan las instituciones que componen la Fuerza Pública. El constituyente, en la elaboración de la Constitución de 2008, consideró esta separación y delimitación como un elemento propio de la visión del Estado ecuatoriano en el que la soberanía radica en el pueblo y en el que las Fuerzas Armadas ya no deben ser dirimientes de conflictos políticos.¹⁷ Las Fuerzas Armadas se alejan así del rol de garantes del ordenamiento jurídico.
- 51.** Por eso, el artículo 158 de la Constitución, en concordancia con el artículo 159, diferencia a las Fuerzas Armadas de la Policía Nacional al otorgarles una naturaleza jurídica diferente a cada uno, y que ha sido reafirmada por la Corte Constitucional en su jurisprudencia.¹⁸ Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial; y, la Policía Nacional es la garante del orden público y está a cargo de la lucha en contra de la delincuencia, siendo esta su función definitoria e indelegable.¹⁹

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 8-19-IN/21, párrafos 50-53.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 8-19-IN/21, párrafo 54.

¹⁷ Asamblea Nacional Constituyente, Acta No. 72, pág. 128. Esta diferenciación de roles no es exclusiva de la Constitución de 2008 sino que también ha estado presente en los textos constitucionales de 1830, 1845, 1928, 1998.

¹⁸ Ver, Corte Constitucional, sentencia No. 33-20-IN; Dictamen No. 1-19-EE/19; Dictamen No. 5-19-EE/19A; Dictamen No.5-19-EE/19B; Dictamen No. 1-21-EE/21; Dictamen No. 3-19-EE/19; Dictamen No. 3-20-EE/20; Dictamen No.4-20-EE/20; Dictamen No. 5-21-EE/21; Dictamen No.6-20-EE/20; Dictamen No. 6-21-EE/21; Dictamen No. 2-22-EE/22; Dictamen No. 4-22-EE/22.

¹⁹ Cabe precisar que, en la sentencia No. 33-20-IN, la Corte señaló que “al ser instituciones con una naturaleza jurídica totalmente diferente y que tienen misiones distintas, cuando la CRE y la ley establecen que las FF.AA. tendrán un rol complementario a la Policía Nacional en casos específicos, excepcionales y especiales; sus acciones estarán limitadas y acotadas exclusivamente a su rol complementario - en estados de excepción y de conformidad con lo prescrito en la CRE” (párr. 96.) Adicionalmente, en la misma sentencia, la Corte tomó nota” de otras atribuciones reconocidas en normativa legal. Por ejemplo: la LSPE

- 52.** Ahora bien, el Título IX, Capítulo III, sobre la Función Ejecutiva, regula estas dos instituciones, que componen la Fuerza Pública, y precisa claramente que el presidente de la República es su máxima autoridad.²⁰
- 53.** La propuesta de modificación del artículo 158 de la Constitución contempla la inclusión de la facultad del presidente o presidenta de la República para disponer el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional para combatir el crimen organizado.
- 54.** La propuesta prevé un régimen que no tiene claros límites temporales y materiales para su implementación, es decir, para la movilización de las Fuerzas Armadas para la colaboración con la Policía Nacional. Actualmente, sólo un estado de excepción es el escenario en el cual se puede movilizar a las Fuerzas Armadas para restablecer el orden público. En el marco de esta figura, la Asamblea Nacional tiene la potestad de ejercer un control político que puede implicar incluso el revocarlo, conforme consta en el artículo 166 de la Constitución y en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Adicionalmente, la movilización de las Fuerzas Armadas pasa por un control constitucional que lo ejerce la Corte Constitucional (artículos 120 y 121 de la LOGJCC).
- 55.** En la propuesta de modificación del artículo 158, se crea una facultad adicional para el presidente de la República. Esta se activaría solamente a través de una solicitud de la Policía Nacional, de la cual el propio presidente es la máxima autoridad. Esta atribución estará sujeta a un escrutinio menor que el que está previsto actualmente para la intervención de las Fuerzas Armadas para el control del orden público, esto es, durante un estado de excepción.²¹ Esto ocasionaría un fortalecimiento adicional del sistema presidencialista y afectaría el sistema de pesos y contrapesos previsto en la propia Constitución.

establece las funciones de protección de zonas de seguridad de fronteras y áreas reservadas de seguridad (art. 41) y protección de sectores estratégicos (art. 43); la LODN contempla las funciones de control de armas, municiones y explosivos (art. 16 literal n)) y; el Código de la Democracia contempla el apoyo de las FF.AA en procesos electorales (art. 16), entre otras.

²⁰ En concordancia con el artículo 3 de la Ley de Defensa Nacional y el artículo 62 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.

²¹ Esto es diferente a lo previsto en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa para los estados de excepción, situación en la cual es posible movilizar a las Fuerzas Armadas, excepcionalmente, para la colaboración con la Policía Nacional para el mantenimiento o restablecimiento del orden público. En dicho artículo se establece la facultad de la Asamblea Nacional de revocar el estado de excepción declarado por el presidente o presidenta de la República. A diferencia de lo previsto en el artículo 166 de la Constitución, en concordancia con los artículos 119 a 125 de la LOGJCC, la Corte Constitucional, con la modificación del artículo 158, podría efectuar un control sobre la decisión del presidente de la República similar a la que correspondería en un estado de excepción. Finalmente, también la propuesta se diferencia de la figura del estado de excepción en la cual existen límites formales, pues debe hacerlo a través de un decreto ejecutivo en el que se tiene que justificar y demostrar la ocurrencia de las causales previstas en la Constitución.

56. Por ende, se verifica que la propuesta de modificación del artículo 158 de la Constitución transgrede el límite contemplado en el artículo 441 de la Constitución, relativo a la alteración del carácter o elementos constitutivos del Estado.

iii. ¿Establece restricciones a los derechos y garantías?

57. Sobre este punto, la Presidencia de la República argumenta que “*la propuesta de enmienda no establece restricciones a los derechos y garantías*” fundamentándose en el Dictamen No. 4-19-RC/19. En función de esto, realiza un test de proporcionalidad en relación a una supuesta limitación de derechos que, como resultado del test, estaría justificada.

58. La Presidencia de la República presenta el test sobre qué derechos o qué principios estarían en choque con la medida de incluir a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen organizado. Se llega a las siguientes conclusiones.²²

59. Por un lado, señala que la medida tiene un fin constitucional válido que consiste en garantizar los siguientes derechos: seguridad y cultura de paz, integridad personal e inviolabilidad de la vida.

60. Igualmente, señala que la medida es idónea ya que “*el apoyo complementario de las FFAA se permitirá en el ordenamiento constitucional únicamente para abordar la problemática del crimen organizado que no es un problema excepcional, sino que forma parte del modo de vida de los ecuatorianos, sino que, como se ha expuesto ampliamente en la problemática de este documento es un fenómeno creciente que ha sobrepasado el ejercicio de las facultades de la institución de protección interna. Es decir, lo que la propuesta de enmienda plantea es una medida de protección de la seguridad ciudadana que se ha visto vulnerada por la falta de resiliencia del Estado frente al crimen organizado.*”

61. Del mismo modo, plantea que la medida es necesaria. La Presidencia señala que “*es una medida legítima en tanto cumpla con los parámetros internacionales y constitucionales, desarrollados para la cooperación entre FFAA y PN.*”

62. Asimismo, la Presidencia considera que la medida es proporcional ya que, a su criterio, la cooperación entre Fuerzas Armadas y Policía Nacional está dentro de un escenario de amenaza a la seguridad ciudadana y como una circunstancia excepcional de violencia interna en la que es viable el uso de las Fuerzas Armadas complementariamente a la Policía para la lucha contra el crimen organizado.

63. Ahora bien, esta Corte verifica que la modificación constitucional propuesta no restringe derechos y garantías por las razones que se exponen a continuación. Por un lado, el catálogo de derechos contenido en la Constitución (Título II) y su grado de satisfacción se encuentra inalterado con la propuesta de modificación del artículo 158.

²² Presidencia de la República, caso 4-22-RC; antecedentes, párrafo 122 a 137.

De igual manera, el catálogo de garantías (contenido en el Título III de la Constitución) y su grado de satisfacción no se ve alterado por la modificación del artículo 158. Por otro lado, la propuesta se refiere exclusivamente a las funciones que desempeñan las Fuerzas Armadas y no afecta el reconocimiento ni ejercicio de los derechos y garantías.

- 64.** Es preciso recordar que a esta Corte no le corresponde, a través de este dictamen, analizar las posibles consecuencias que podrían existir en la aplicación de las normas que son objeto de esta propuesta de modificación. Las mismas son materia de otro tipo de acciones previstas en el ordenamiento jurídico nacional.
- 65.** Por las consideraciones anteriores, la pregunta 1 no puede ser tramitada vía enmienda constitucional pues altera la estructura fundamental de la Constitución y el carácter y los elementos constitutivos del Estado. Por lo tanto, la vía adecuada para procesar la propuesta planteada por el presidente de la República podría tramitarse, al menos, por vía de reforma parcial.

Pregunta 2

- 66.** La segunda pregunta planteada se formula en los siguientes términos:

¿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?

- 67.** Este es el texto de la modificación constitucional propuesta:

NORMAS VIGENTES	PROYECTO DE ENMIENDA
<p>Art. 79.- En ningún caso se concederá la extradición de una ecuatoriana o ecuatoriano. Su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador.</p>	<p>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. Los procesos de extradición garantizarán el trato justo, y se efectuarán de conformidad con lo previsto en los tratados internacionales ratificados por el Ecuador. En ningún caso procederá la extradición cuando: 1. 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.</p>

	<p>2. Existan razones fundadas para creer que la personas (sic) extraditada estaría en peligro de ser sometida a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.</p>
	<p>Disposición transitoria constitucional: <i>La Asamblea Nacional tendrá un plazo improrrogable de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial para aprobar la ley reformativa a la Ley de Extradición que regule la presente enmienda constitucional. Este plazo podrá ser prorrogado por una única vez hasta por ciento ochenta días, previa resolución motivada del Pleno de la Asamblea Nacional.”</i></p>
	<p>Disposición transitoria constitucional: <i>Hasta que la Asamblea Nacional cumpla con la Disposición Transitoria Primera, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, expedirá los acuerdos ministeriales pertinentes para aplicar la presente enmienda constitucional, de conformidad con la ley. Esta normativa se expedirá en un plazo de cuarenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial.</i></p>

68. En los documentos que justifican el tratamiento de esta propuesta de enmienda, el presidente de la República indica que ya existen cláusulas relativas sobre la extradición de ecuatorianos y ecuatorianas en los tratados suscritos por el Ecuador en temas de tráfico de drogas, tráfico de armas, trata de seres humanos, blanqueo del producto del delito, participación en un grupo delictivo organizado, corrupción, obstrucción de la justicia, tráfico de migrantes y extradición propiamente dicha.

69. En la información aportada también se indica “*la implementación de la figura de la extradición, ésta no estaría violentando compromisos internacionales existentes del Ecuador, siempre que se cumpla lo establecido en las convenciones de extradición en los [sic] que el Ecuador es parte.*”²³

²³ Esta información consta en los anexos adjuntos a las preguntas propuestas por el presidente de la República, específicamente en el Oficio No. MREMH-CGAJ-2022-0031-OF de 23 de agosto de 2022.

70. Adicionalmente, la modificación propuesta implica una reforma a la Ley de Extradición,²⁴ la misma que deberá realizarse conforme a la ley y a las obligaciones internacionales del Estado; y, el establecimiento de obligaciones concretas para el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, como consta de la propuesta de disposición transitoria.²⁵ La modificación propuesta implica, adicionalmente, cambios a los tratados que el Estado ecuatoriano ha ratificado y que hacen relación a la extradición.²⁶

71. Para verificar si la propuesta planteada es susceptible de ser tratada mediante enmienda constitucional, se analizará si respeta los límites establecidos para adelantar la reforma por dicha vía.

i. ¿Altera la estructura fundamental de la Constitución?

72. La Presidencia de la República afirma que *“respecto de la alteración a la estructura fundamental de la Constitución, y el carácter y elementos constitutivos del Estado, la posibilidad de permitir la extradición de nacionales ecuatorianos no ataca al sistema orgánico de la Constitución o el carácter político de la misma, descrito en el texto constitucional, ni se encuentra dentro de la dimensión espacial, institucional, jurídica, política de la organización estatal”*.²⁷

73. La figura de la extradición es una institución del Derecho Internacional Público que se fundamenta en la cooperación internacional con el fin de impedir que una persona que ha cometido un delito burle la acción de la justicia. Para su ejecución requiere de un acuerdo jurídico entre los Estados implicados y que se respeten los desarrollos de los organismos internacionales de derechos humanos, especialmente en materia de las garantías del debido proceso. En función de esto, no se trata de una figura que se ejecuta de manera arbitraria de acuerdo con criterios subjetivos de los gobiernos de turno.

²⁴ En función de la modificación propuesta para el artículo 79 de la CRE, deberá cambiarse el artículo 4 de la Ley de Extradición que establece: *“En ningún caso se concederá la extradición de un ecuatoriano, su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador. La calidad de ecuatoriano será apreciada por el Juez o Tribunal competente para conocer de la extradición en el momento de la decisión sobre la misma, con arreglo a los preceptos correspondientes del ordenamiento jurídico ecuatoriano, y siempre que no hubiera sido adquirida con el propósito de hacer imposible la extradición, en cuyo caso, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia o la Sala de lo Penal competente, según corresponda, solicitará al Presidente de la República la cancelación de la Carta de Naturalización en la misma sentencia del juicio de extradición.”*

²⁵ Disposición transitoria constitucional: *“Hasta que la Asamblea Nacional cumpla con la Disposición Transitoria Primera, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, expedirá los acuerdos ministeriales pertinentes para aplicar la presente enmienda constitucional, de conformidad con la ley. Esta normativa se expedirá en un plazo de cuarenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial.”*

²⁶ Actualmente, varios tratados bilaterales y multilaterales de los cuales es Parte el Ecuador contienen una cláusula relativa a la extradición de nacionales de uno de los Estados partes, en este caso, de ecuatorianos y ecuatorianas. Esto de conformidad con los artículos 79 y 417 de la Constitución. Si es que se modifica el artículo 79, será necesario revisar los tratados para que éstos guarden coherencia con el nuevo texto constitucional; y, de acuerdo con la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los tratados.

²⁷ Caso 4-22-RC, antecedentes, párrafo 243.

74. Ahora bien, es importante resaltar que la instrumentalización de la extradición en Ecuador debe realizarse a través de los organismos correspondientes en el marco del cual se determinarán los tratados a ratificar y las condiciones para ello; lo cual, en virtud de la Constitución, también es objeto de control constitucional.²⁸ En consecuencia, los tratados que ratifique el Ecuador deberán guardar absoluta observancia de los derechos humanos y constitucionales del Ecuador.
75. Esta Corte verifica que se trata de un mecanismo de cooperación internacional que, en su implementación respeta las obligaciones constitucionales e internacionales en materia de derechos. La propuesta buscaría introducir una excepción a la garantía contenida en el artículo 79 y, por ende, no modifica la organización estatal en ninguna de sus dimensiones –espacial, institucional, jurídica, política y social–.
76. En consecuencia, esta Corte observa que la propuesta relativa al artículo 79 de la Constitución no altera la estructura fundamental de la Constitución ya que no modifica su estructura ni los principios que la fundamentan. La propuesta tiene como finalidad establecer una excepción a la regla general de la prohibición de extradición.

ii. ¿Altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos?

77. Sobre si la propuesta de enmienda altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos, el presidente de la República señala que *“la posibilidad de permitir la extradición de nacionales ecuatorianos no ataca al sistema orgánico de la Constitución o el carácter político de la misma, descrito en el texto constitucional, ni se encuentra dentro de la dimensión espacial, institucional, jurídica, política de la organización estatal”*.²⁹
78. Sobre este punto, en función de los párrafos 22, 23 y 24 relativos al carácter o elementos constitutivos del Estado, esta Corte verifica que la propuesta relativa al artículo 79 de la Constitución no modifica el carácter del Estado, ni sus elementos constitutivos.
79. En efecto, la extradición se configura como un mecanismo de cooperación internacional entre Estados y es una herramienta con la que cuenta el Estado como sujeto del Derecho Internacional Público. En este mismo sentido, la Corte Constitucional reconoció que *“(l)a extradición es una institución jurídica aceptada en el concierto internacional de naciones y supeditada a la celebración de los respectivos convenios entre Estados.”*³⁰ Así, puede constituirse en uno de los medios por los cuales el Estado procura el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales e internacionales.

²⁸ En función de lo previsto en los artículos 417, 438 de la Constitución en concordancia con los artículos 75(1), 75(3) y 107 a 112 de la LOGJCC.

²⁹ Caso 4-22-RC, antecedentes, párrafo 243.

³⁰ Corte Constitucional, Dictamen No. 027-13-DTI-CC (caso No. 0006-13-TI), párr. 23; Sentencia No. 239-15-SEP-CC (caso No. 0782-13-EP), pág. 14.

80. En este sentido, la extradición es un mecanismo que le permite al Estado ejercer su soberanía en el marco del Derecho Internacional Público y en atención a los principios internacionales de cooperación, reciprocidad y solidaridad internacional. En relación con el ejercicio de la soberanía (entendida como elemento constitutivo del Estado junto con la capacidad de mantener relaciones exteriores), el Ecuador ha ratificado varios tratados que contienen una excepcionalidad a la posibilidad de extraditar nacionales (ya sea en la forma de una reserva, de una cláusula de exclusión expresa o una cláusula abierta). En función de esto, esta Corte verifica que no existe una afectación a este elemento constitutivo del Estado.

iii. ¿Establece restricciones a los derechos y garantías?

81. La Presidencia de la República explica que *“nos encontramos frente a una enmienda constitucional que busca permitir mayor cooperación entre Estados y así ofrecer mayor efectividad en el aseguramiento de la seguridad pública, como rol fundamental del Estado.”*³¹ Continúa con su argumentación refiriendo que esta Corte *“ha reconocido que, vía enmienda es posible insertar limitaciones que cumplan con la aplicación del test de ponderación, y como consecuencia que se analice si la limitación cumple con los estándares de proporcionalidad, necesidad e idoneidad, razonables al ejercicio de derechos y garantías fundamentales.”*³²

82. La Presidencia, después de realizar un *“test de ponderación”*, concluye lo siguiente:

- i) La propuesta cumple con la existencia de un fin válido: garantizar la seguridad pública y la paz; garantizar los derechos de las víctimas y la verdad; garantizar la integridad personal; y la tutela judicial efectiva.³³
- ii) La medida es idónea *“ya que operará en primer lugar como una medida disuasiva, y por otra como una que garantice la lucha en contra de la impunidad frente a delitos que revisten tal importancia. Se ha demostrado en el acápite relacionado con la fundamentación del cambio que la extradición a nacionales permitirá ser una herramienta disuasiva en la comisión de los delitos mencionados; y reactiva frente a un sistema de justicia deficiente en relación con la lucha contra crimen organizado transnacional. Se permitirá que la lucha contra bandas delincuenciales que como bien lo dice su nombre tienen alcance internacional y se trasladan entre Estados, sean combatidos por una fuerza equiparable: la cooperación entre Estados.”*

Concluye que *“esta es la vía idónea para cumplir con los fines constitucionalmente válidos antes mencionados. De esta manera, se va a*

³¹ Caso 4-22-RC, antecedentes, párrafo 244.

³² Caso 4-22-RC, antecedentes, párrafo 245.

³³ Caso 4-22-RC, antecedentes, párrafos 250-269.

garantizar los derechos y obligaciones respecto a la seguridad recogidos en la Constitución, la garantía de la tutela judicial efectiva.”³⁴

- iii) El Presidente señala que la medida es necesaria porque *“esta es la propuesta menos gravosa entre varias otras. Las propuestas más gravosas podrían ser: aumentar las penas o aumentar el plazo máximo para la prisión preventiva, las cuáles no cumplen con los requisitos del test de proporcionalidad y que responde a medidas resultantes del populismo penal.”*

Menciona, asimismo, que la extradición es una herramienta de cooperación internacional para la lucha en contra de la impunidad de los delitos relacionados con el crimen organizado especialmente en el contexto de transnacionalización de este fenómeno.³⁵ Y afirma que los tratados relativos a la extradición garantizarán el debido proceso y que estará prohibida si es que se podría aplicar la pena de muerte o la cadena perpetua. Finalmente, argumenta que *“es eficaz y eficiente para combatir el crimen organizado transnacional que afectan derechos de las personas no solo a un nivel nacional sino también a un nivel transnacional. Por tanto, la práctica internacional ha demostrado que los fines constitucionalmente válidos antes desarrollados, se pueden conseguir a través de esta medida, por lo que sería una medida necesaria para combatir el crimen organizado transnacional, combatir la corrupción, fortalecer la cooperación internacional, proteger los derechos de las víctimas, y prevenir la delincuencia.”*

- iv) En cuanto a la proporcionalidad estricta, *“los derechos de la víctima a la verdad y a que no exista impunidad, el derecho a la sociedad a una vida en seguridad y en paz, la tutela judicial efectiva, el combate a delitos de graves violaciones a derechos humanos, se deben considerar en la balanza respecto a la garantía de una persona ecuatoriana a ser juzgada en Ecuador. De un simple análisis cuantitativo del grado de restricción del derecho frente al grado de satisfacción que existiría frente al resto de derechos, se puede dilucidar que el beneficio obtenido por esta medida es mayor a la afectación de la garantía de un nacional ecuatoriano a no ser extraditado. [...] la satisfacción de estos fines constitucionalmente válidos supera el grado de restricción al derecho de un ecuatoriano respecto a ser juzgado en Ecuador y que no se lo envíe a otro país. Se puede concluir entonces que la presente propuesta supera el requisito de proporcionalidad en sentido estricto.”³⁶*

³⁴ Caso 4-22-RC, antecedentes, párrafo 276.

³⁵ La Presidencia de la República, en los anexos a la pregunta 2, plantea la problemática de la transnacionalidad del crimen organizado y la necesidad de cooperación inter estatal para dar respuesta a este fenómeno. Se afirma que *“la prohibición de extradición de nacionales ecuatorianos no permite que el Estado ecuatoriano pueda luchar contra el crimen organizado transnacional debido a que, en la comisión de cada uno de los delitos que son cometidos por bandas criminales de esta índole se puede notar que: (i) El alto nivel de crimen organizado transnacional en la región; (ii) El alto nivel de crimen organizado en Ecuador y sus vínculos supranacionales; (iii) La insuficiencia de las instituciones públicas ecuatorianas para combatir estos crímenes; y, (iv) Los efectos del crimen organizado en la democracia, la economía y los derechos”*, párrafo 166.

³⁶ Caso 4-22-RC, antecedentes, párrafos 288 – 296.

83. La Presidencia de la República concluye que “*no existe vulneración de ningún derecho constitucional pues el derecho a no expulsión o al libre tránsito no implica necesariamente el derecho a no ser puesto a las órdenes de una autoridad competente, aunque fuera extranjera, bajo sospecha de haber cometido un derecho punible por esa jurisdicción, o internacionalmente punible.*”³⁷
84. Ahora bien, los derechos constitucionales no son absolutos, la Constitución permite su regulación, desarrollo y ampliación por varias vías. Así, el legislador, en el ejercicio de su competencia de libre configuración del ordenamiento jurídico, puede regular los derechos, y como efecto de esa regulación, los puede limitar.³⁸ El presidente, en el ejercicio de sus atribuciones extraordinarias en estados de excepción, también puede limitar o suspender derechos específicos establecidos en la Constitución.³⁹ Los derechos también se pueden desarrollar y ampliar a través de la jurisprudencia y las políticas públicas.⁴⁰ De igual manera, la Convención Americana de Derechos Humanos reconoce que los derechos pueden ser limitados cuando establece “32.2. *Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática*”.
85. La Corte Constitucional ha señalado, asimismo, que mediante enmienda, reforma o cambio de la Constitución es posible modificar el marco constitucional que delimita el margen del legislador orgánico para configurar o regular los derechos y garantías.⁴¹
86. En el dictamen No. 4-19-RC/19, la Corte afirmó que, entre otros, lo que excluye la posibilidad de que los procesos de cambio constitucional se tramiten a través del mecanismo de enmienda o de reforma parcial es la existencia de restricciones, entendidas como *limitaciones injustificadas* –a la luz de la Constitución vigente–, de derechos y garantías fundamentales.⁴² Así, la determinación de la vía adecuada para tramitar una modificación constitucional exige que la Corte verifique si existen limitaciones de derechos y garantías pues, en caso de que estas sean *injustificadas*, la vía adecuada será la más rigurosa, es decir, una Asamblea Constituyente (dado que, si la limitación es *injustificada* a la luz de la Constitución vigente, lo que cabe es un cambio de Constitución).

³⁷ Caso 4-22-RC, antecedentes, párrafo 298.

³⁸ Constitución, artículo 132 y 133; Corte Constitucional, Dictamen No. 4-19-RC/19, párrafo 14.

³⁹ Constitución, artículo 165.

⁴⁰ Constitución artículo 11.8; Corte Constitucional, Dictamen No. 5-19-RC/19, párrafo 21.

⁴¹ Corte Constitucional, Dictamen No. 4-19-RC/19, párrafo 14. En este Dictamen la Corte señaló que, si el legislador puede configurar y regular los derechos y garantías fundamentales, “*con mayor razón a través de enmienda, de reforma y de cambio de la Constitución, es posible cambiar el marco constitucional que delimita el referido margen de regulación del legislador*”.

⁴² Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 4-19-RC/19 de 21 de agosto de 2019, párrafos 14 y 15. La Corte conceptualizó a las restricciones de derechos como aquellas limitaciones injustificadas y desproporcionales.

87. En consecuencia, cuando las limitaciones de derechos resultan injustificadas, estamos ante un escenario de restricción de derechos, esto es, de un tipo radical de limitación de derechos. La restricción implica que la limitación no es razonable; por ejemplo, cuando la limitación genera un tratamiento diferenciado que es discriminatorio;⁴³ cuando la limitación anula de manera permanente el ejercicio de un derecho; o cuando limita una regla cuya validez no ha sido cuestionada a partir de principios.⁴⁴
88. Tal como ha reiterado la Corte, la Constitución prohíbe al legislador y limita al constituyente a establecer restricciones, es decir, limitaciones injustificadas, a los derechos y garantías fundamentales.⁴⁵
89. En este caso, el análisis versará sobre si la propuesta de modificación del artículo 79 de la Constitución restringe algún derecho o una garantía constitucional.⁴⁶
90. Actualmente, el texto establece que “[e]n ningún caso se concederá la extradición de una ecuatoriana o ecuatoriano. Su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador”. Esta prohibición se trata de una regla constitucional de garantía del derecho al debido proceso. En esta medida, la norma que contiene el artículo 79 no se refiere a las garantías constitucionales de protección de derechos previstas en el Título III de la Constitución.
91. Sobre el debido proceso, esta Corte ha señalado que este “*exige que los procedimientos en los que se decida sobre la esfera jurídica de las personas constituyan debates en los que se asegure, en el mayor grado posible, la libertad e igualdad de las partes involucradas, así como la racionalidad en el proceso de toma de decisiones, a fin de maximizar la probabilidad de que las decisiones resultantes de ese proceso sean correctas, es decir, se basen en la verdad y en la justicia.*”⁴⁷
92. Asimismo, la Corte afirmó que el derecho al debido proceso es un principio constitucional que fundamenta y está rodeado de una serie de reglas constitucionales de garantía. También ha aclarado que la suma de estas reglas de garantía no agota el alcance del derecho al debido proceso; y que los casos de violación de las señaladas garantías no son los únicos supuestos de vulneración del derecho al debido proceso. Por lo mismo, no todo incumplimiento de una regla de garantía conlleva, necesariamente, a una vulneración al derecho al debido proceso

⁴³ Corte Constitucional, Dictamen No. 1-18-RC/19, párrafo 31-46.

⁴⁴ Corte Constitucional, Dictamen No. 4-19-RC/19, párrafo 15.

⁴⁵ Corte Constitucional, Dictamen No. 4-19-RC/19, párrafo 14. En efecto, el artículo 11.4 de la Constitución establece que ninguna norma jurídica, ni decisión de autoridad estatal, podrá restringir los derechos ni garantías constitucionales.

⁴⁶ Estas garantías se encuentran previstas, entre otros, en el Título III de la Constitución, y se refieren a garantías normativas; de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana; a garantías jurisdiccionales y garantías institucionales.

⁴⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, apéndice.

- 93.** En este contexto, es preciso analizar si la propuesta del presidente de la República para introducir una excepción a la regla general de garantía establecida en el artículo 79, restringe el derecho al debido proceso.
- 94.** La propuesta de enmienda busca establecer una excepción a la regla general de garantía prevista en el artículo señalado. Así, respeta la regla general: no se concederá la extradición de una ecuatoriana o ecuatoriano, su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador; pero establece una excepción: los ecuatorianos o ecuatorianas que hayan cometido delitos relacionados con el crimen organizado transnacional podrán ser extraditados.
- 95.** En esa medida, la prohibición de extradición del artículo 79 de la Constitución sigue protegiendo a los nacionales ecuatorianos cuando los hechos punibles no tienen el carácter de delitos del crimen organizado transnacional.
- 96.** Lo que distingue a los delitos, a los cuales se le aplicaría la excepción a la prohibición de extradición de nacionales ecuatorianos, es que el tipo penal debe tener carácter transnacional y de criminalidad organizada conforme el derecho internacional. Esta excepción se justifica en que la persona que estuviera implicada en esos tipos de delitos, por su alcance, ya no estaría amparado por la protección del artículo 79 de la Constitución en razón de su nacionalidad.⁴⁸
- 97.** Adicionalmente, la Corte nota que la propuesta plantea cuatro condiciones específicas para que proceda la extradición y cuyo fin es garantizar el derecho al debido proceso, a la igualdad y a la integridad de las personas que serían extraditadas; estas son:
- Que los procesos de extradición garanticen un trato justo;
 - Que se efectúen de conformidad con lo previsto en los tratados internacionales ratificados por el Ecuador;
 - Que no se trate de un pedido basado en la persecución o sanción a una persona por motivos de raza, sexo, religión, nacionalidad, origen étnico, ideología u opiniones políticas;
 - Que no existan razones fundadas de que la persona podría ser sometida a tortura, tratos crueles, inhumanos y/o degradantes.
- 98.** En esta medida, la Corte nota que:
- 1.** Si un ciudadano o ciudadana ecuatoriana presuntamente comete un hecho punible en el contexto de crimen organizado transnacional, cabe la excepción a la prohibición de extradición, siempre que se respeten las garantías

⁴⁸ De acuerdo con la propuesta del presidente de la República, en el Ecuador desde 2017 a 2022 se ha presentado un total de 75.927 denuncias en relación a crímenes vinculados con la actividad criminal transnacional. Estas denuncias incluyen a 27 delitos relacionados a actividades criminales organizadas. Según detalla la Policía Nacional a partir del año 2022 “ (...) se registra 25 grupos delictivos organizados perteneciente a diferentes organizaciones criminales.” Presidencia de la República, Caso 4-22-RC, anexo 2, párrafo 180.

establecidas en los tratados internacionales que conforman el derecho internacional de los derechos humanos, especialmente las garantías básicas del debido proceso, los lineamientos señalados en los tratados internacionales específicos en la materia; y, los limitantes que propone la propia enmienda.

2. Tal como establecen los anexos, que explican la modificación constitucional, los tratados relativos a la extradición garantizarán el debido proceso y estará prohibida si es que se podría aplicar la pena de muerte o la cadena perpetua.⁴⁹

99. De lo anterior se desprende que la excepción a la regla de garantía establecida en el artículo 79 de la Constitución no implica una restricción al derecho subyacente; esto es, al derecho debido proceso. En efecto, para que tal excepción proceda se mantienen y deben observarse una serie de protecciones procesales, a nivel nacional e internacional, que garantizan y evitan una restricción del contenido del derecho al debido proceso.

100. Por último, en relación con la disposición transitoria segunda, la Corte observa que la atribución transitoria establecida en esta parte de la propuesta de enmienda debe ejercerse dentro de las competencias reglamentarias e institucionales reconocidas al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

101. En este contexto, esta Corte establece que la modificación constitucional planteada cumple con los requisitos establecidos en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución y considera que la enmienda sí es el trámite apto para la presente propuesta, siempre que supere el control de constitucionalidad de los considerandos y el cuestionario, propio del segundo momento de intervención de la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99 numeral 2, 103, 104 y 105 de la LOGJCC.

Pregunta 3

102. La tercera pregunta planteada se formula en los siguientes términos:

¿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?

103. De acuerdo con el anexo 3 de la pregunta que plantea la modificación constitucional, se propone modificar el artículo 181 de la Constitución, en sus numerales 3 y 4 según lo que se expone a continuación:

NORMAS VIGENTES	PROPUESTA DE ENMIENDA
------------------------	------------------------------

⁴⁹ Presidencia de la República, Caso 4-22-RC, anexo 2, párrafo 280.

<p>Art. 181. - Serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley: 3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas; 4. Administrar la carrera y la profesionalización judicial y organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial.</p>	<p>Art. 181. - Serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley: 3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción. Las y los servidores de la Fiscalía General del Estado serán seleccionados, evaluados, ascendidos y sancionados de conformidad con el proceso previsto en la Constitución. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas; 4. Administrar la carrera y la profesionalización judicial y organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial, con excepción de la carrera y profesionalización fiscal.</p>
---	---

- 104.** Asimismo, la propuesta plantea la creación de un mecanismo alternativo de selección, evaluación, ascenso y sanción de fiscales. El presidente describe el mecanismo de selección, evaluación, ascenso y sanción de fiscales en el anexo 3 de su propuesta de enmienda constitucional. Dicho mecanismo consiste en la creación de un nuevo órgano administrativo, técnico y auxiliar de la Fiscalía General del Estado que ejecutará los procesos antes señalados. Por tal motivo, se plantea agregar un artículo innumerado después del artículo 194 de la Constitución conforme lo que se expone a continuación:

NORMAS VIGENTES	PROPUESTA DE ENMIENDA
<p>Art. 194.- 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. La Fiscal o el Fiscal General es su máxima autoridad y representante legal y actuará con sujeción a los principios constitucionales, derechos y garantías del debido proceso.</p>	<p>Art. 194.- 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. La Fiscal o el Fiscal General es su máxima autoridad y representante legal y actuará con sujeción a los principios constitucionales, derechos y garantías del debido proceso.</p> <p>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,</p>

	<p>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. Los procesos de selección, evaluación y ascenso de fiscales se efectuarán bajo los principios de veeduría, imparcialidad, objetividad, meritocracia, oralidad, transparencia y publicidad. Los procesos sancionatorios en contra de fiscales serán efectuados garantizando el debido proceso, oralidad, celeridad, el derecho a la contradicción y respetando la independencia judicial. La ley regulará los procesos para el ingreso, formación, evaluación, ascenso y sanción de los demás servidores que integran la Fiscalía General del Estado.</p>
--	--

105. Para analizar si la propuesta planteada es susceptible de ser tratada mediante enmienda constitucional, se analizará si respeta los límites establecidos para que proceda la modificación constitucional por dicha vía.

i. ¿Altera la estructura fundamental de la Constitución?

106. El presidente indica que la propuesta de modificación constitucional no alteraría la estructura respecto a la composición orgánica de la Función Judicial, ya que: i) esta mantendría sus órganos judiciales, autónomos, auxiliares, y su órgano de administración; ii) la atribución de seleccionar, ascender y sancionar fiscales no es una atribución definitoria del Consejo de la Judicatura, porque sus atribuciones definitorias son la cooperación o la ayuda que puede brindar esta institución respecto a crear condiciones institucionales y administrativas idóneas para la Función Judicial; y, iii) que la propuesta de modificación constitucional armoniza el texto actual de los artículos 194 y 181 de la Constitución, a fin de que no existan contradicciones respecto de la autonomía de la Fiscalía General del Estado.

107. La Función Judicial, de acuerdo con la Constitución, está conformada por los siguientes órganos: i) órganos jurisdiccionales: Corte Nacional de Justicia, cortes

provinciales de justicia, tribunales y juzgados que establezcan la ley, y juzgados de paz; ii) órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina: Consejo de la Judicatura; iii) órganos auxiliares: servicio notarial, martilladores judiciales, depositarios judiciales y los demás que determine la ley; y, iv) órganos autónomos: Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado.⁵⁰

108. El Consejo de la Judicatura, a su vez, se encuentra conformado por cinco delegados y sus respectivos suplentes que son elegidos mediante ternas enviadas por: i) el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, cuyo representante lo preside; ii) el Fiscal General del Estado; iii) el Defensor Público; iv) la Función Ejecutiva, y v) la Asamblea Nacional.⁵¹

109. La Constitución de la República establece que 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. A su vez, señala que la Fiscal o el Fiscal General es su máxima autoridad y representante legal y actuará con sujeción a los principios constitucionales, derechos y garantías del debido proceso.⁵²

110. De acuerdo con la Constitución, el Consejo de la Judicatura es un órgano administrativo que tiene funciones de gestión administrativa, financiera y presupuestaria dentro de la Función Judicial, así como de control sobre la transparencia y eficiencia de la Función Judicial.⁵³ Entre estas funciones de gestión administrativa, efectivamente, se encuentran las de: i) selección de fiscales, ii) evaluación de fiscales, iii) ascenso de fiscales, iv) sanción de fiscales, v) formación de fiscales, y vi) gestión de la vinculación y desvinculación de los demás servidores de la Fiscalía General del Estado.

111. La Corte se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la vía para modificar la Constitución en el escenario del traslado de las competencias de una institución a otra; y también en el escenario en el que, puntualmente, hay cambios relativos a la ubicación de la Fiscalía dentro del diseño institucional dispuesto en la Constitución. Ambos pronunciamientos son relevantes para el análisis de la propuesta planteada por el presidente de la República.

112. Por un lado, esta Corte se pronunció, en su momento, respecto a una propuesta de modificación constitucional que planteaba el traslado de la atribución para designar autoridades que tiene el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) a la Asamblea Nacional. En dicho dictamen, la Corte determinó 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

⁵⁰ Constitución de la República, artículo 178.

⁵¹ Constitución de la República, artículo 179.

⁵² Constitución de la República, artículo 194.

⁵³ Constitución de la República, artículo 181.

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 definitoria 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.⁵⁴

- 113.** Por otro lado, esta Corte también se pronunció sobre cuál era la vía para modificar la Constitución respecto a una propuesta de reforma que pretendía reubicar a la Fiscalía General del Estado por fuera de la Función Judicial para darle mayor autonomía. En ese dictamen la Corte señaló que el procedimiento de modificación constitucional para tal efecto era el de reforma parcial, tal como se propuso, sin que este Organismo se haya pronunciado en este Dictamen sobre si esa propuesta era susceptible de ser tramitada vía enmienda.⁵⁵
- 114.** La presente propuesta de modificación constitucional no busca retirar a la Fiscalía de los órganos que componen la Función Judicial. La misma busca traspasar la atribución específica de selección, evaluación, ascensión y sanción de las y los servidores de la Fiscalía General que actualmente tiene el Consejo de la Judicatura a un nuevo organismo denominado “Consejo Fiscal”, que vendría a ser un organismo auxiliar de la Fiscalía General del Estado.
- 115.** Las atribuciones definitorias del Consejo de la Judicatura son la gestión administrativa, financiera y presupuestaria dentro de la Función Judicial, así como de control sobre la transparencia y eficiencia de esta función. Sin embargo, respecto de la i) selección de fiscales, ii) evaluación de fiscales, iii) ascenso de fiscales, iv) sanción de fiscales, v) formación de fiscales, y vi) gestión de la vinculación y desvinculación de los demás servidores de la Fiscalía General del Estado, este Organismo considera que las mismas no pueden ser consideradas como atribuciones definitorias del Consejo de la Judicatura, dada la autonomía administrativa que reviste la Fiscalía General del Estado, establecida en el artículo 194 de la Constitución de la República. Por tanto, es posible que otro organismo auxiliar de la Fiscalía General del Estado, como se indica en la propuesta de modificación constitucional, ejerza estas atribuciones.
- 116.** Además, el traspaso de las atribuciones mencionadas al Consejo Fiscal no suprime al Consejo de la Judicatura ni reubica a la Fiscalía General del Estado por fuera de la Función Judicial. De tal manera que, i) la Fiscalía General del Estado continuará siendo parte de la Función Judicial; y, ii) no se suprime al Consejo de la Judicatura ni se le quitan todas sus atribuciones administrativas dentro de la Función Judicial, al contrario, únicamente se traspasarían atribuciones administrativas, no definitorias del Consejo de la Judicatura, a un Consejo Fiscal que sería un órgano administrativo, técnico y auxiliar de la Fiscalía General del Estado. Por tanto, esta Corte verifica que

⁵⁴ Corte Constitucional, Dictamen No. 8-19-RC/19, párrafo 34.

⁵⁵ Corte Constitucional, Dictamen No. 4-19-RC/19, párrafo 45.1. En este Dictamen la Corte Constitucional no se pronunció sobre si la propuesta de modificación constitucional era susceptible de ser tramitada vía enmienda, porque la misma planteaba únicamente una reforma.

este traspaso de atribuciones no implicaría una alteración a la estructura fundamental de la Constitución, de conformidad con los parámetros establecidos en este dictamen, párrafos 20 y 21 *supra*; y con el dictamen No. 8-19-RC/19.

ii. ¿Altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos?

- 117.** El presidente señala que la propuesta de modificación constitucional no alteraría el carácter del Estado o sus elementos constitutivos. Al contrario, se fortalecería el carácter democrático del Estado y su elemento constitutivo como Estado Constitucional de derechos y justicia, puesto que la propuesta busca que exista mayor independencia y autonomía de la Fiscalía General del Estado.
- 118.** Tal como se ha señalado en los párrafos 22, 23 y 24, el carácter del Estado o sus elementos constitutivos no se circunscribe únicamente a los artículos 1 al 9 de la Constitución, sino que su carácter y elementos se encuentran dados por los fines cualitativos que persigue el Estado y el pueblo por medio de la organización del poder y el establecimiento de derechos.⁵⁶
- 119.** La propuesta de reforma constitucional no pretende modificar el carácter del Estado o sus elementos constitutivos, puesto que no modifica ninguno de los fines cualitativos que persigue el Estado. La propuesta únicamente pretende traspasar las atribuciones de i) selección de fiscales, ii) evaluación de fiscales, iii) ascenso de fiscales, iv) sanción de fiscales, v) formación de fiscales, y vi) gestión de la vinculación y desvinculación de los demás servidores de la Fiscalía General del Estado, que tiene actualmente el Consejo de la Judicatura a un nuevo órgano administrativo y auxiliar de la Fiscalía General del Estado.
- 120.** Por lo antes expuesto, esta Corte verifica que en esta propuesta de modificación no se pretende alterar el carácter del Estado o sus elementos constitutivos.

iii. ¿Establece restricciones a los derechos y garantías?

- 121.** El presidente de la República argumenta que la propuesta de modificación constitucional no restringe derechos y garantías, debido a que el fin de la misma es que se garantice la autonomía de la Fiscalía General del Estado y exista un progreso en los derechos relacionados con la tutela judicial efectiva, debido proceso y derecho a la verdad.
- 122.** El órgano que designaría a las autoridades según la propuesta, esto es el Consejo de Fiscales, estaría conformado por siete miembros designados por la o el Fiscal General del Estado, a fin de fortalecer la autonomía administrativa de la Fiscalía General del Estado en la i) selección de fiscales, ii) evaluación de fiscales, iii) ascenso de fiscales, iv) sanción de fiscales, v) formación de fiscales, y vi) gestión de la vinculación y desvinculación de los demás servidores de la Fiscalía General del Estado.

⁵⁶ También ver Dictamen No. 4-18-RC/19, párrafos 25-27.

- 123.** La Constitución establece una serie de derechos de participación, entre los cuales se encuentran el derecho a elegir y ser elegidos, desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.⁵⁷
- 124.** De la misma manera, la Constitución establece que toda sanción contra un servidor o servidora pública debe observar las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 76 de nuestra Constitución entre estas, primordialmente, la de no ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza, ni que se aplique una sanción no prevista en la Constitución o en la ley, que se encuentra contenida en el artículo 76, numeral 3 de la Constitución.
- 125.** En la propuesta de modificación constitucional se establece que el Consejo Fiscal deberá actuar con sujeción a los principios de veeduría, imparcialidad, objetividad, meritocracia, oralidad, transparencia y publicidad. En este sentido, el Consejo Fiscal seleccionará, evaluará y ascenderá a los fiscales, así como gestionará la vinculación de los servidores de la Fiscalía General del Estado por sus méritos y capacidades, por lo que cualquier persona que cumpla con los requisitos para ser fiscal o servidora de la Fiscalía General del Estado, según sea el caso y los requerimientos del cargo, podrá, de manera objetiva, ser elegida, evaluada y ascendida.
- 126.** Asimismo, se establece que el Consejo Fiscal sancionará a los fiscales y gestionará la desvinculación de los servidores de la Fiscalía General del Estado garantizando el debido proceso, oralidad, celeridad, el derecho a la contradicción y respetando la independencia judicial. En tal sentido, se plantea que el Consejo Fiscal pueda sancionar a los fiscales bajo estricta observancia del derecho al debido proceso, por lo que no podrían existir sanciones o desvinculaciones de los servidores de la Fiscalía General del Estado, sin que se observen las garantías del debido proceso. En esta línea, esta Corte encuentra que los derechos señalados en el párrafo 123 *supra* se pueden continuar ejerciendo independientemente del traslado de atribuciones de selección, evaluación y ascenso de fiscales, así como de gestión de vinculación de los servidores de la Fiscalía General del Estado que actualmente tiene el Consejo de la Judicatura a un nuevo órgano de carácter administrativo y auxiliar de la Fiscalía General del Estado.
- 127.** Por otro lado, esta Corte verifica que no existe una restricción a las garantías del debido proceso pues, de acuerdo con propuesta de modificación constitucional, los fiscales y los servidores de la Fiscalía General del Estado deberán ser sancionados o desvinculados de dicha institución, según sea el caso, con observancia a las garantías

⁵⁷ Constitución de la República, artículo 61, numerales 1 y 7.

del debido proceso establecidas en la Constitución por el nuevo órgano de carácter administrativo y auxiliar de la Fiscalía General del Estado cuya creación se propone.

- 128.** Por estos motivos, esta Corte verifica que la propuesta de modificación a la Constitución no restringe derechos ni garantías constitucionales.
- 129.** En función de lo expuesto, la Corte Constitucional establece que la modificación constitucional planteada cumple con los requisitos establecidos en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución, y considera que la enmienda sí es el trámite apto para la presente propuesta, siempre que supere el control de constitucionalidad de los considerandos y el cuestionario, propio del segundo momento de intervención de la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99 numeral 2, 103, 104 y 105 de la LOGJCC.

Pregunta 4

- 130.** La cuarta pregunta planteada se formula en los siguientes términos:

¿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?

- 131.** La cuarta pregunta pretende la modificación del artículo 118 de la Constitución, con un cambio en la integración de la Asamblea Nacional, esto es, la reducción del número de asambleístas de la siguiente forma:

NORMATIVA VIGENTE	PROYECTO DE ENMIENDA
<p>Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.</p> <p>La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.</p> <p>La Asamblea Nacional se integrará por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional. 2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de 	<p>Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.</p> <p>La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.</p> <p>La Asamblea Nacional se integrará por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dos asambleístas elegidos por circunscripción nacional por cada millón de habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones. 2. Un Asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada

<p>acuerdo al último censo nacional de la población.</p> <p>3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.</p>	<p>doscientos cincuenta mil habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones.</p> <p>3. Un asambleísta elegido por circunscripción del exterior por cada quinientos mil habitantes que residen en el exterior de acuerdo con los datos poblacionales del organismo rector en materia de movilidad humana.</p>
	<p>Disposiciones Transitorias</p> <p>Primera.- La Asamblea Nacional tendrá un plazo improrrogable de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial para aprobar las leyes reformativas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa y a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, que regulen la presente enmienda constitucional, de conformidad con los principios reconocidos en el artículo 116 de la Constitución de la República del Ecuador.</p> <p>Segunda.- En el plazo máximo de cuarenta y cinco días contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana emitirá las directrices para garantizar que exista un registro de la población ecuatoriana en el exterior. El registro deberá ser funcional a trescientos sesenta y cinco días contados desde la aprobación de las directrices.</p> <p>Tercera.- En caso de existir elecciones anticipadas de los asambleístas antes del cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda, se utilizarán como los datos poblacionales del exterior los que entregue el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.</p>

	Disposición Derogatoria Única.- Deróguense todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo.
--	--

132. De modo que, la integración que sugiere la enmienda para la conformación del Órgano Legislativo, calculado a partir de la proyección estimativa de la población total del Ecuador en cifras del año 2020, quedaría así: ⁵⁸

PROVINCIAS	POBLACIÓN 2010	ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS CON EL SISTEMA ACTUAL (CONFORMACIÓN ACTUAL)	POBLACIÓN TOTAL ECUADOR PROYECCIÓN (ESTIMATIVA) 2020: 17.510.643				
			POBLACIÓN 2020	ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS CON EL SISTEMA ACTUAL	PORCENTAJE DE REPRESENTACIÓN RESPECTO AL NÚMERO TOTAL DE ASAMBLEÍSTAS (%)	ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS PROPUESTA DE ENMIENDA	PORCENTAJE DE REPRESENTACIÓN RESPECTO AL NÚMERO TOTAL DE ASAMBLEÍSTAS (%)
GUAYAS	3.645.483	20	4.387.434	24	16,00	18	15,25
PICHINCHA	2.576.287	16	3.228.233	18	12	13	11,01
MANABÍ	1.369.780	9	1.562.079	10	6,66	7	5,93
LOS RÍOS	778.115	6	921.763	6	4	4	3,39
AZUAY	712.127	5	881.394	6	4	4	3,39
EL ORO	600.659	5	715.751	5	3,33	3	2,54
ESMERALDAS	534.092	4	643.654	5	3,33	3	2,54
TUNGURAHUA	504.583	4	590.600	5	3,33	3	2,54
CHIMBORAZO	458.581	4	524.004	4	2,66	3	2,54
LOJA	448.966	4	521.154	4	2,66	3	2,54
COTOPAXI	409.205	4	488.716	4	2,66	2	1,69
IMBABURA	398.244	4	476.257	4	2,66	2	1,69
SANTO DOMINGO	368.013	4	458.580	4	2,66	2	1,69
SANTA ELENA	308.693	3	401.178	4	2,66	2	1,69
CAÑAR	225.184	3	281.396	3	2	2	1,69
SUCUMBIÓS	176.472	3	230.503	3	2	1	0,85
BOLÍVAR	183.641	3	209.933	3	2	1	0,85
CARCHI	164.524	3	186.869	3	2	1	0,85
MORONA SANTIAGO	147.940	2	196.535	3	2	1	0,85
ORELLANA	136.396	2	161.338	3	2	1	0,85
NAPO	103.697	2	133.705	2	1,33	1	0,85
ZAMORA CHINCHIPE	91.376	2	120.416	2	1,33	1	0,85
PASTAZA	83.933	2	114.202	2	1,33	1	0,85
GALÁPAGOS	25.124	2	33.042	2	1,33	1	0,85
TOTAL PROVINCIALES		116		129	86	80	67,8
ASAMBLEÍSTAS NACIONALES	14.483.499	15	17.510.643	15	10	34	28,81
EXTERIOR	1.187.880	6	2.096.199	6	4	4	3,39
TOTAL ASAMBLEÍSTAS		137		150	100	118	100

Elaborado por la Corte Constitucional

⁵⁸ Cuadro efectuado por la Corte Constitucional tomando en consideración datos que han sido verificados por el Organismo y que constan en la “Proyección provincias, Sexos y Áreas 2010-2020”, datos estadísticos publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y el Oficio Nro. MREMH-DGSMH-2022-0280-O, de 23 de agosto de 2022, emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en el cual se adjunta el detalle de la población estimada en el exterior actualizado a 2022.

- 133.** La Presidencia de la República plantea como objetivos de la modificación constitucional i) la corrección de la desproporcionalidad en la asignación de escaños a provincias; ii) la corrección de la desproporcionalidad en la asignación de escaños a circunscripciones nacionales; iii) el mejoramiento de la credibilidad y confianza en la Asamblea Nacional.
- 134.** Para determinar si la propuesta planteada es susceptible de ser tratada mediante enmienda constitucional, se analizará si la misma respeta los límites establecidos para tramitar la modificación constitucional por dicha vía.

i. ¿Altera la estructura fundamental de la Constitución?

- 135.** En la propuesta de enmienda, la Presidencia de la República señala que se puede:

concluir entonces que el enfoque del espíritu del constituyente no se refería al numérico de la representación legislativa sino a la existencia de una representación territorial, en la que exista la convergencia de una representación nacional, provincial, del exterior, -y de crearse- regional. Esta propuesta, al mantener las figuras de la representación nacional, provincial a través de la elección de un legislador por cada provincia como mínimo, así como la garantía de que exista una representación por las personas ecuatorianas en situación de movilidad humana, cumple con la intención antedicha (...).

- 136.** Asimismo, el presidente de la República indica que “(e)sta propuesta no representa una modificación a la estructura fundamental ya que plantea que se mantenga la representación provincial a través de un asambleísta por provincia, lo cual permite una representatividad de todas las provincias que conforman el Ecuador. Así también, la propuesta fortalece la representatividad ya que existirá una representación por número de habitantes, aunque el número de asambleístas por habitantes se incremente.”
- 137.** Sobre este elemento, este Organismo observa que no existe alteración a la estructura fundamental de la Constitución debido a que la modificación planteada no afecta ningún valor fundamental de la Constitución pues se trata de una reconfiguración de la regla procedimental de regulación de la representación parlamentaria, que respeta el espíritu del constituyente de garantizar el principio representatividad en el seno de la Función Legislativa.⁵⁹

ii. ¿Altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos?

- 138.** En cuanto a los elementos constitutivos del Estado, la propuesta de reducción del número de asambleístas en los términos planteados, no altera el carácter democrático

⁵⁹ Corte Constitucional, Dictamen No. 10-19-RC/20, párrafo 35. En este caso se proponía la eliminación de asambleístas por circunscripción nacional y la reducción de asambleístas por circunscripciones provincial y del exterior; en tal dictamen se afirmó que no se alteraba la estructura de la Constitución, *a fortiori*, la presente propuesta, al no proponer la eliminación de asambleístas nacionales, sino una reconfiguración orgánica, tampoco altera la estructura de la Constitución.

del Estado ni el régimen representativo del mismo, determinados en el artículo 1 de la Constitución, toda vez que se pretende establecer un sistema similar al ya existente que mantendría la representación en todas las provincias y en las circunscripciones nacional y del exterior, pero con una reconfiguración numérica que, en los términos propuestos, mantiene la representatividad en las distintas circunscripciones y no afectaría las atribuciones legislativas y fiscalizadoras de la Función Legislativa.⁶⁰

iii. ¿Establece restricciones a los derechos y las garantías?

139. La Constitución de la República del Ecuador prevé que los miembros de la Asamblea Nacional, que ejercen la Función Legislativa, sean elegidos popularmente.⁶¹ En esta línea, la Constitución reconoce a las y los ecuatorianos derechos de participación, entre los cuales se encuentra el derecho al voto.⁶² Asimismo, la norma suprema reconoce la participación ciudadana en todos los asuntos de interés público como un derecho que se ejerce a través de varios mecanismos, tales como la democracia representativa.⁶³ La Constitución también reconoce los principios de proporcionalidad, de igualdad de voto,⁶⁴ de equidad, paridad, alternabilidad entre hombres y mujeres; y la determinación de las circunscripciones electorales dentro y fuera del país por medio de la ley como principios del sistema electoral y de la representación política.

140. Respecto a la cuarta propuesta de enmienda, se observa que la misma establece una reducción de los miembros de la Asamblea Nacional, planteando un cambio en el número de asambleístas en función de la densidad poblacional. Así, por ejemplo, de conformidad con la propuesta del presidente de la República, en el caso de las

⁶⁰ Corte Constitucional, Dictamen No. 10-19-RC/20, párrafo 36. En este caso se planteaba la eliminación de asambleístas por circunscripción nacional, por lo que con relación a la presente propuesta se podría enfatizar que, tanto más no altera los elementos constitutivos del Estado, puesto que no responde a una eliminación de asambleístas nacionales, sino a una reconfiguración orgánica.

⁶¹ Artículo 118 de la Constitución: “*La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años. La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. La Asamblea Nacional se integrará por: 1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional. 2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población. 3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.*”

⁶² Art. 62 de la Constitución: “*Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones: 1. El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada. 2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad.*”

⁶³ Art. 95(2) de la Constitución: “*(...) La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.*”

⁶⁴ Art. 116 de la Constitución: “*Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país.*”

provincias de Sucumbíos, Bolívar, Carchi, Morona Santiago, Orellana, Napo, Zamora Chinchipe, Pastaza y Galápagos que con la asignación de escaños prevista en el artículo 118 de la Constitución tienen actualmente entre dos o tres asambleístas, pasarían a tener solo uno por provincia, puesto que no alcanzarían el nuevo criterio de un asambleísta adicional por cada 250.000 habitantes.

141. Ahora bien, como uno de los objetivos establecidos por la Presidencia de la República se encuentra “(1) *a corrección de la desproporcionalidad en la asignación de escaños a provincias: las provincias con mayor población ganan porcentaje de representación y, las de menor población, la reducen, manteniendo en todo momento un representante por provincia.*”
142. Este cambio en el modelo de representación tiene relación con el derecho al voto igual y el principio de igualdad de voto en la medida en que una falta de simetría en la relación entre el número de habitantes y escaños puede afectar a la igualdad del voto puesto que en las circunscripciones que están sobrerrepresentadas, el voto tiene más valor frente a las circunscripciones que están subrepresentadas, en las cuales el voto posee menos valor.
143. Del cuadro que consta en el párrafo 132 *supra*, se observa que en la conformación actual de la Asamblea Nacional las provincias que tienen un mayor número de habitantes se encuentran, a criterio del presidente de la República, subrepresentadas en comparación con las provincias que tienen un menor número de habitantes las cuales están sobrerrepresentadas, como señala la Presidencia de la República. Pues se advierte que, en la relación población-escaños, tomando como ejemplo, para la provincia de Guayas que, según el censo poblacional 2010, contaba con 3.645.483 habitantes se asignaron 20 escaños; mientras que para Galápagos que contaba con 25.124 habitantes se asignaron 2 escaños; de lo cual, se observa, a juicio del presidente de la República, una afectación a la igualdad de voto, por cuanto el voto de un ciudadano de Galápagos tendría 15,14 veces más valor que el voto de un ciudadano de Guayas.
144. Este organismo observa que la falta de simetría en la relación población-escaños se moderaría con la enmienda propuesta, en el sentido de que las provincias con mayor población ganarían un porcentaje de representación y aquellas con menor población, reducirían tal porcentaje, manteniendo un representante como mínimo en cada provincia.
145. Asimismo, se observa que el cambio en el número de integrantes de la Asamblea Nacional pretende “*la corrección de desproporcionalidad en la asignación de escaños a circunscripciones nacionales: se reduce el porcentaje de representación de las circunscripciones provinciales y del exterior*”; ello, pues según señala “*no existe una proporcionalidad entre la distinción de los asambleístas nacionales, provinciales, y de exterior. Finalmente, las provincias más pobladas terminan asignando más escaños por su provincia que el país en general, y las circunscripciones del exterior asignan un poco menos de la mitad que la población*

nacional.” De ello, se advierte que con la propuesta de enmienda se busca eliminar la asignación de escaños fijos a los asambleístas por circunscripción nacional y por circunscripción del exterior y elegirlos según el número de habitantes; de modo que, el porcentaje de representación en la Asamblea Nacional de las circunscripciones del exterior y los asambleístas elegidos por provincias disminuye frente a los asambleístas elegidos por la circunscripción nacional. Así también, en el caso particular de las y los ecuatorianos en el exterior, si bien se reduce el número de asambleístas en función de la población, se mantiene la representatividad por cuanto se garantiza la participación de las personas migrantes en la Asamblea Nacional, independientemente de la circunscripción territorial a la que pertenecen.

- 146.** En virtud de lo expuesto, al tratarse de una propuesta para reconfigurar una regla procedimental de la regulación de la representación parlamentaria; es decir, una reducción numérica de los integrantes de la Asamblea Nacional, manteniendo el criterio territorial y poblacional para determinar el número de asambleístas no supone una restricción de derechos o garantías constitucionales.⁶⁵
- 147.** Adicionalmente, es importante recalcar la diferencia de esta propuesta -en la que se pretende la reducción numérica de los integrantes de la Asamblea Nacional- de aquella que fue analizada en el Dictamen No. 4-19-RC/19, en la que se proponía aumentar la edad mínima de los asambleístas a 21 años. Dicha propuesta implicaba una restricción del derecho a la no regresividad del sufragio pasivo en lo atinente a la representación parlamentaria, pues tenía como consecuencia que las personas pertenecientes a ciertas franjas poblacionales -que antes podían ser candidatas- quedaran excluidas de la posibilidad de acceder a la representación política en la Función Legislativa. En cambio, la presente solicitud únicamente plantea la reducción numérica de los miembros de la Asamblea Nacional y, para ello, mantiene, como se ha mencionado, la representatividad a nivel nacional, provincial y del exterior, por lo que la Corte no encuentra que exista una restricción de derechos o garantías constitucionales.
- 148.** Así, esta Corte establece que la modificación constitucional planteada cumple con los requisitos establecidos en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución y considera que la enmienda sí es el trámite apto para la presente propuesta, siempre y cuando supere el control de constitucionalidad tanto de los considerandos como del cuestionario en el segundo momento de intervención de esta Corte, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99 numeral 2, 103, 104 y 105 de la LOGJCC.

Pregunta 5

- 149.** La quinta pregunta planteada se formula en los siguientes términos:

⁶⁵ Corte Constitucional; Dictamen No. 10-19-RC/20, párrafo 34; Dictamen No. 7-19-RC, párrafo 52, caso en el cual, aunque se trataba de una propuesta no semejante, se determinó que la alteración orgánica no afecta derechos ya que se propende a la representatividad por provincias y, por lo tanto, en la presente propuesta, existiría representatividad por circunscripciones nacional, provincial y del exterior, de acuerdo con los criterios poblacionales.

¿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?

- 150.** Tal como se observa de la pregunta, así como del anexo 5 que detalla los cambios y el propósito de la propuesta, se pretende la modificación de los artículos 109 y 112 de la Constitución, de la siguiente manera:

NORMAS VIGENTES	PROYECTO DE ENMIENDA ⁶⁶
<p>Art. 109.- Los partidos políticos serán de carácter nacional, se registrarán por sus principios y estatutos, propondrán un programa de gobierno y mantendrán el registro de sus afiliados. Los movimientos políticos podrán corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior. La ley establecerá los requisitos y condiciones de organización, permanencia y accionar democrático de los movimientos políticos, así como los incentivos para que conformen alianzas.</p> <p>Los partidos políticos deberán presentar su declaración de principios ideológicos, programa de gobierno que establezca las acciones básicas que se proponen realizar, estatuto, símbolos, siglas, emblemas, distintivos, nómina de la directiva. Los partidos deberán contar con una organización nacional, que comprenderá al menos al cincuenta por ciento de las provincias del país, dos de las cuales deberán corresponder a las tres de mayor población. El registro de afiliados no podrá ser menor al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.</p> <p>Los movimientos políticos deberán presentar una declaración de principios,</p>	<p>Art. 109.- Las organizaciones políticas deberán cumplir con lo dispuesto en el presente artículo:</p> <p>1. Los partidos políticos serán de carácter nacional, y, por lo tanto, deberán contar con una organización nacional, que comprenderá al menos al cincuenta por ciento de las provincias del país, dos de las cuales deberán corresponder a las tres de mayor población. El registro de sus afiliados no podrá ser menor al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.</p> <p>2. Los movimientos políticos podrán corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior. Los movimientos políticos contarán con un registro de afiliados no menor al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral de la correspondiente jurisdicción. La ley establecerá los requisitos y condiciones de organización, permanencia y accionar democrático de los movimientos políticos, así como los incentivos para que conformen alianzas. Las organizaciones políticas se registrarán por sus principios y estatutos, propondrán un programa de gobierno que establezca las acciones básicas que</p>

⁶⁶ Para la elaboración del cuadro, esta Corte ha tomado como referencia a la modificación constitucional contenida en el anexo, siendo aquella la que más se apega al espíritu de la pregunta, pues se observa que en entre el anexo y la propuesta de enmienda planteada existe una inconsistencia formal.

<p>programa de gobierno, símbolos, siglas, emblemas, distintivos y registro de adherentes o simpatizantes, en número no inferior al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.</p>	<p>se proponen realizar, deberán presentar su declaración de principios ideológicos, estatuto, símbolos, siglas, emblemas, distintivos y la nómina de su directiva.</p> <p>Los afiliados serán necesarios para la creación, mantenimiento y funcionamiento de los movimientos y partidos políticos. Deberán conocer los principios ideológicos y promover los fines de la organización política a la que pertenecen. Los afiliados no podrán pertenecer simultáneamente a más de una organización política y se sujetarán a las regulaciones previstas en los estatutos.</p> <p>La ley regulará los regímenes aplicables para militantes, simpatizantes, o cualquier otra membresía que promueva la participación de la ciudadanía en las organizaciones políticas. Los afiliados no podrán ser reemplazados por ningún tipo de membresía que cree la ley.</p> <p>Las organizaciones políticas deberán mantener un registro de sus afiliados que entregarán al Consejo Nacional Electoral para que este efectúe una revisión y auditoría constante de acuerdo con la ley.</p> <p>El Consejo Nacional Electoral garantizará la modernización de sus sistemas que permitan para (sic) verificar la identidad de los afiliados e implementará una plataforma electrónica que permita a cada ciudadano consultar su estado de afiliación, garantizando el derecho a la protección de datos de carácter personal.</p>
<p>Art. 112.- Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular. Los movimientos políticos requerirán el respaldo de</p>	<p>Art. 112.- Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular. Los movimientos políticos requerirán el respaldo de personas</p>

<p>personas inscritas en el registro electoral de la correspondiente jurisdicción en un número no inferior al uno punto cinco por ciento. Al solicitar la inscripción quienes postulen su candidatura presentarán su programa de gobierno o sus propuestas. Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas no podrán postular candidatas o candidatos a las elecciones al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.</p>	<p>inscritas en el registro electoral de la correspondiente jurisdicción en un número no inferior al uno punto cinco por ciento. Al solicitar la inscripción quienes postulen su candidatura presentarán su programa de gobierno o sus propuestas. Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas no podrán postular candidatas o candidatos a las elecciones al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.</p>
---	---

151. Así, la propuesta de la modificación constitucional comprende varios aspectos:

1. La propuesta del presidente de la República busca aclarar el régimen común previsto para las organizaciones políticas en la Ley Orgánica Electoral respecto de las obligaciones para su inscripción.
2. También, el peticionario pretende que tanto los adherentes como los adherentes permanentes se enmarquen bajo la figura de los “afiliados”.⁶⁷
3. La modificación busca que el Consejo Nacional Electoral mantenga un registro de los afiliados de las organizaciones políticas y audite de manera periódica a las mismas.

152. En función de aquello, se observa que la propuesta de modificación constitucional plantea una sola categoría para la conformación y mantenimiento de los movimientos políticos; regula la membresía de los mismos; y determina la obligación de llevar un registro de sus miembros. De igual manera, esta Magistratura observa que, de las disposiciones transitorias de la propuesta, se otorga un plazo de trescientos sesenta y cinco días a los movimientos políticos nacionales, y de ciento ochenta días a los movimientos políticos seccionales para completar el registro de afiliados y transformar a los adherentes permanentes en afiliados automáticamente. Esta Corte observa que aquello no excluye la posibilidad de los adherentes de no afiliarse en el caso de que no deseen hacerlo.

153. Ahora bien, para analizar si la propuesta planteada es susceptible de ser tratada mediante enmienda constitucional, se examinará si aquella respeta los límites establecidos para adelantar la reforma por dicha vía.

⁶⁷ Los adherentes y adherentes permanentes son categorías diversas que conforman los movimientos políticos; los primeros se requieren para su creación y no para su funcionamiento, y los siguientes, son necesarios para su funcionamiento (Código de la Democracia, artículo 334). Los afiliados, en cambio, conforman los partidos políticos y se requieren para su creación y funcionamiento (Código de la Democracia, artículo 335). De igual manera, la calidad de adherente permanente como la de afiliado se obtiene con el registro en la organización política correspondiente, no siendo esto necesario en el caso de los adherentes.

i. ¿Altera la estructura fundamental de la Constitución?

- 154.** En la propuesta el presidente de la República señala que no se altera la estructura fundamental de la Constitución por cuanto *“mantiene la configuración del sistema de organizaciones políticas creado en Montecristi [...]. Se mantiene la creación de dos tipos de organizaciones políticas y estas mantienen su distinción constitucional. [Adicionalmente,] la propuesta no modifica el porcentaje mínimo requerido de afiliación para la existencia de estas organizaciones políticas ya que se mantendrá en un porcentaje de 1.5%”*. A decir del presidente de la República, *“la obligación que [tendrían] los movimientos políticos es la de ‘completar’ el número de afiliados que requieren para mantener su inscripción”*.
- 155.** De modo que, esta Magistratura observa que la propuesta, en los términos planteados, no altera la estructura fundamental de la Constitución debido a que i) se mantiene el establecimiento del sistema de las organizaciones políticas- movimientos y partidos políticos- determinados en la Constitución; ii) conserva el carácter territorial de ambas organizaciones, es decir, el carácter nacional para los partidos políticos, y la posibilidad de que los movimientos políticos correspondan *“a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior”*; iii) se sostienen las finalidades y obligaciones de las organizaciones políticas, así como la posibilidad de existencia de diversos regímenes de participación ciudadana en las mismas.

ii. ¿Altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos?

- 156.** A criterio de la Presidencia de la República no se altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos ya que *“se permite el ejercicio de los procedimientos participativos para afiliarse a las organizaciones políticas de manera libre, fortaleciendo el principio de igualdad y no discriminación”*.
- 157.** De igual manera, el peticionario señala que *“se fortalecerá este carácter ya que los procedimientos participativos se robustecerán al interior de las organizaciones políticas. Estos debido a que se garantizará que el 1.5%-requerido en la actualidad- se mantenga para los movimientos políticos y por tanto estos afiliados, participarán en la elección de sus dirigentes y de los candidatos para los distintos procesos de sufragio”*.
- 158.** Esta Corte observa que la propuesta de contar con no menos del 1.5% de afiliados del registro electoral de su jurisdicción en los términos planteados, no pretende modificar el carácter democrático del Estado ni el régimen de participación, determinados en el artículo 1 de la Constitución, toda vez que lo que se busca únicamente es robustecer la forma de participación de las organizaciones políticas, ya establecida en la Constitución, así como un control efectivo del cumplimiento del requisito que se dará a través de la medida de *“obligarlos a llevar un registro de sus miembros auditado periódicamente por el Consejo Nacional Electoral”*.

iii. ¿Establece restricciones a los derechos y garantías?

- 159.** El presidente de la República considera que no existen restricciones a los derechos y garantías de la Constitución toda vez que *“se mantiene el sistema por el cual cualquier persona se podrá postular a un proceso de elección popular con el auspicio de una organización política”*. Adicionalmente, señala que *“[e]l efecto de la presente enmienda promoverá un mayor involucramiento a aquellas personas que aceptan ser afiliadas [...] ya que la subsistencia de la organización política dependerá de varias voces y no meramente algunas como permite el sistema actual a través de los adherentes permanentes”*.
- 160.** De manera que, esta Magistratura observa que el requisito de contar con el 1.5% de afiliados del registro electoral de la jurisdicción correspondiente para la inscripción de los partidos y movimientos políticos, no restringiría derechos pues lo que se pretende elevar a la Constitución es un tema que ya ha sido configurado legislativamente, ya que el requisito para constituir y mantener un movimiento político con adherentes/adherentes permanentes actualmente se regula - deficientemente, a criterio del presidente de la República- en la Ley Orgánica Electoral.
- 161.** Asimismo, de los términos planteados en la propuesta, se observa que los derechos de participación establecidos en el artículo 61 de la Constitución de la República se los podrá seguir ejerciendo de la siguiente forma: i) las personas a través del auspicio de una organización política podrán continuar con el proceso de elección popular, es decir, podrán ser elegidos; ii) se observa que cualquier persona seguirá teniendo el derecho a afiliarse o desafiliarse de las organizaciones políticas. A través de la propuesta, el presidente de la República busca *“que se garanticen mecanismos reales de vinculación de sus miembros”*; además, no se observa que exista una restricción a las personas para ser militantes o simpatizantes de dichas organizaciones en el caso de no desear vincularse como afiliados.
- 162.** De igual manera, esta Corte verifica que no se excluye la posibilidad de conformación de partidos y movimientos políticos. Lo que se pretende, según el presidente de la República, es *“fortalecer a las organizaciones políticas”* y reforzar el nivel de participación de sus miembros. Una de estas formas es la eliminación de los adherentes, pues, a criterio del solicitante, a los adherentes *“no se les reconoce ningún mecanismo de participación política dentro de la organización a la que pertenecen”*. Por consiguiente, dado que el asunto que se pretende regular en la propuesta es de configuración legislativa, la Corte considera que este, con mayor razón, podría ser regulado a nivel constitucional a través de enmienda, sin que suponga una restricción de derechos.⁶⁸
- 163.** Por las razones expuestas, este Organismo considera que la propuesta planteada no supone una restricción de derechos o garantías constitucionales.

⁶⁸ Corte Constitucional, Dictamen 4-19-RC/19, párrafo 14.

164. De ahí que, este Organismo observa que la modificación constitucional planteada cumple con los requisitos establecidos en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución y considera que la enmienda sí es el trámite apto para la presente propuesta, siempre que supere el control de constitucionalidad de los considerandos y el cuestionario, propio del segundo momento de intervención de la Corte Constitucional, de conformidad con los artículos 99 numeral 2 y 103, 104 y 105 de la LOGJCC.

Pregunta 6

165. La sexta pregunta se formula en los siguientes términos:

¿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?

166. La pregunta involucra varias reformas a la Constitución, en dos ejes temáticos. El primero, es la modificación del mecanismo de selección de los consejeros del CPCCS. El segundo es el traslado de una función propia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) a la Asamblea Nacional; y, el cambio en los mecanismos de selección y designación de autoridades. La Corte analizará, por cada propuesta que compone la pregunta, si estas pueden ser tramitadas vía enmienda.

167. La pregunta plantea la modificación constitucional de los artículos 112, 120, 140, 179, 192, 196, 207, 208, 209, 210, 211, 213, 216, 218, 224, 236 de la Constitución y agrega 21 nuevos artículos a la misma. Las modificaciones se realizan en las secciones referentes a las funciones Legislativa, Ejecutiva, Electoral, Judicial y de Transparencia y Control Social.

Mecanismos de selección y designación de autoridades

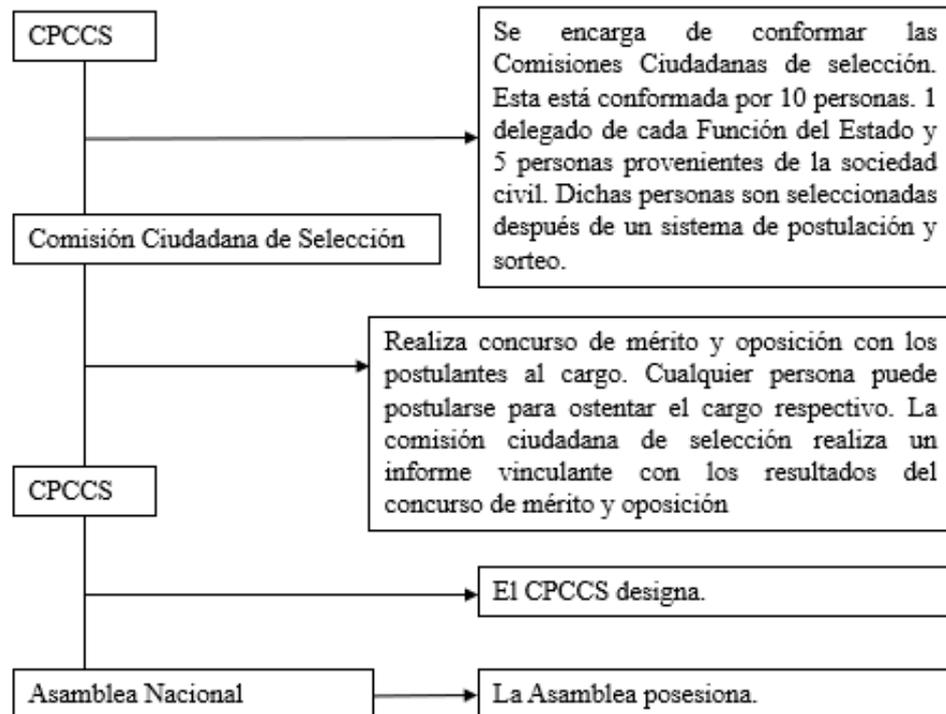
168. Con el fin de entender la dimensión de la modificación propuesta, que afecta a ambos ejes temáticos, esta Corte considera oportuno comparar los actuales mecanismos de selección de autoridades en relación con los nuevos mecanismos propuestos por el presidente de la República.

Actual mecanismo de selección de Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado, Defensor del Pueblo, Consejo de la Judicatura, Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Defensor Público y Superintendentes.

169. El CPCCS tiene a su cargo la selección y designación de las autoridades antes señaladas a través de un proceso de postulación, selección y designación con la

creación de “comisiones ciudadanas de selección” .⁶⁹ A continuación, se evidencian los procesos respectivos.

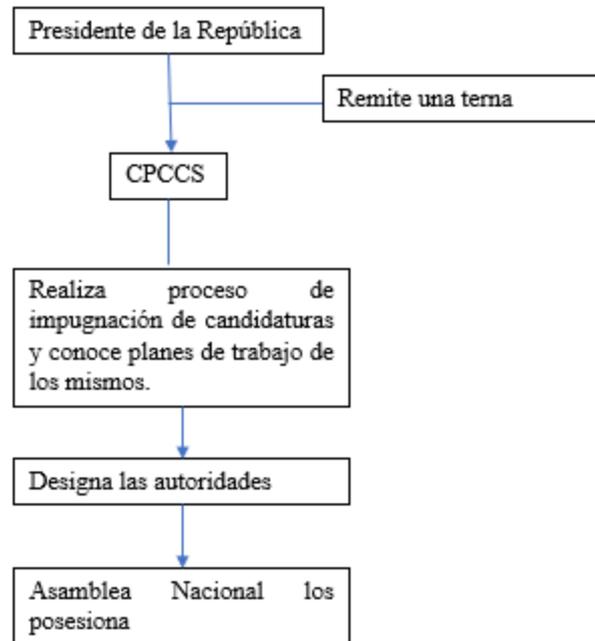
Actual mecanismo de selección de autoridades: FGE, CGE, Defensor del Pueblo, CNE, TCE y Defensor Público



Elaborado por la Corte Constitucional

⁶⁹ La Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social determina el proceso de selección de autoridades. Este inicia con la conformación de “comisiones ciudadanas de selección”. Dichas comisiones se encargan de realizar un concurso de mérito y oposición, al cual pueden postular las personas que cumplan con los requisitos establecidos en la Constitución y la ley respectiva. Una vez concluido dicho proceso, la comisión ciudadana de selección remite un informe vinculante al pleno del CPCCS, en donde expone los resultados del concurso. Finalmente, el CPCCS designa a quien haya obtenido la mayor puntuación en el concurso. La posesión de las autoridades está a cargo de la Asamblea Nacional. Esto se da conforme lo disponen los artículos 55, 68, 69, 72 y 73 de la ley mencionada.

Actual mecanismo de selección de autoridades: PGE y Superintendentes



Elaborado por la Corte Constitucional

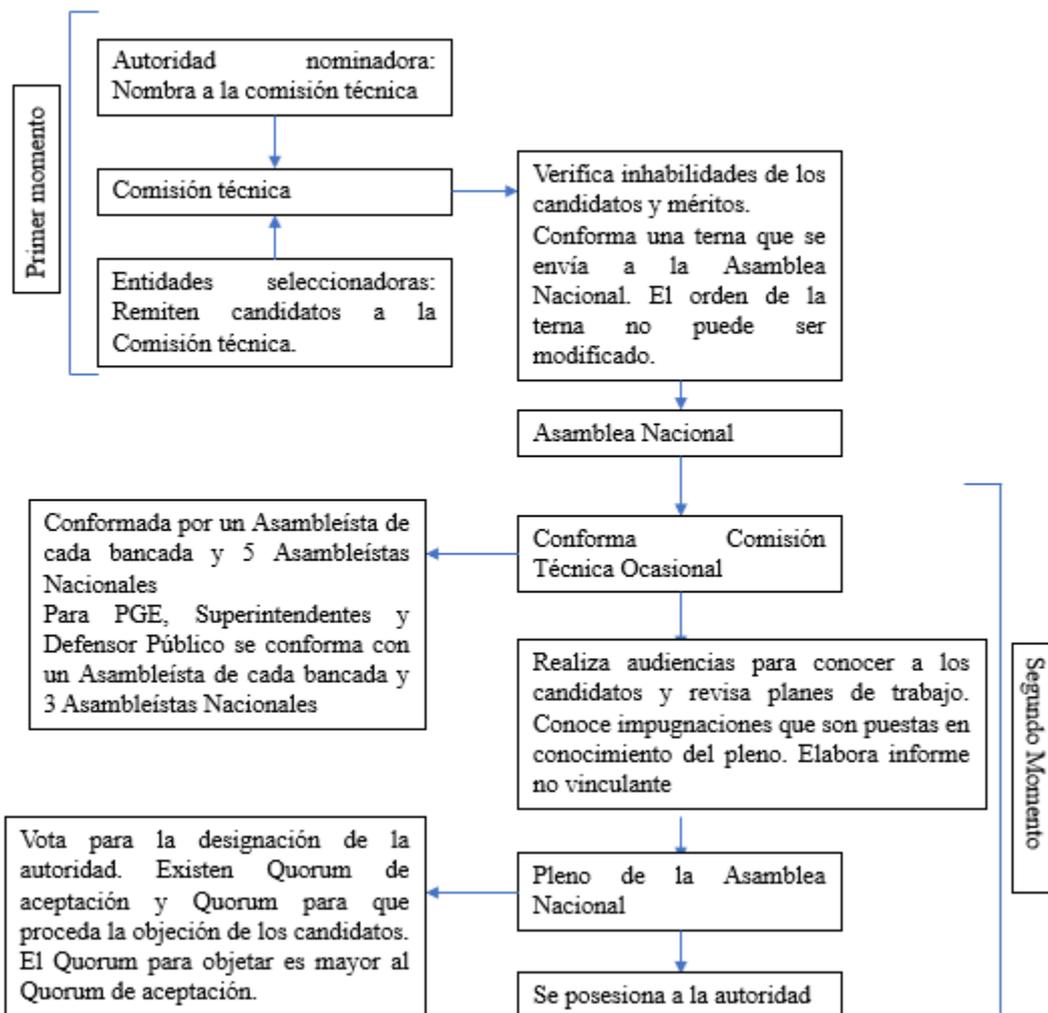
Nuevo mecanismo de selección de Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado, Defensor del Pueblo, Consejo de la Judicatura, Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Procurador General del Estado, Defensor Público y Superintendentes.

- 170.** Para todas las autoridades señaladas anteriormente, salvo el caso de los jueces del Tribunal Contencioso Electoral, el mecanismo de selección propuesto por el presidente de la República se divide en dos momentos. El primer momento corresponde a la conformación de comisiones técnicas,⁷⁰ a cargo de la autoridad nominadora, y determinación de las ternas o binomios, a cargo de las entidades seleccionadoras. El segundo corresponde a las actividades que se realizan ya en la Asamblea Nacional. A continuación, se detalla gráficamente el nuevo proceso de selección de las autoridades.⁷¹

⁷⁰ A diferencia de las comisiones ciudadanas de selección previstas en el proceso actual, que se conforman por personas que reúnen los requisitos exigidos por la Ley, con base a un concurso público, la comisión técnica contemplada en la propuesta presentada por el Ejecutivo se conforma por las autoridades nominadoras, esto es, que a excepción de los consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en todas las Comisiones para la selección de autoridades participarían los delegados del Presidente de la República para revisar la admisibilidad y méritos de cada candidato, de conformidad a lo previsto en la Constitución.

⁷¹ En el cuadro se agrega el concepto de entidades seleccionadoras, haciendo referencia a las entidades que remiten y nominan candidatos para que la comisión técnica conforme la terna respectiva. Estas entidades

Nuevo mecanismo de selección y designación de autoridades



Elaborado por la Corte Constitucional

171. El proyecto determina quórum de aceptación y objeción para cada autoridad:

Quorum de aceptación	FGE	Mayoría Absoluta
	CGE	Mayoría Absoluta
	Defensor del Pueblo	Mayoría Simple
	Consejo de la Judicatura	Mayoría Absoluta
	CNE	Mayoría Absoluta
	CPCCS	Mayoría Simple
	PGE	Mayoría Simple
	Superintendentes	Mayoría Simple
	Defensor público	Mayoría Simple

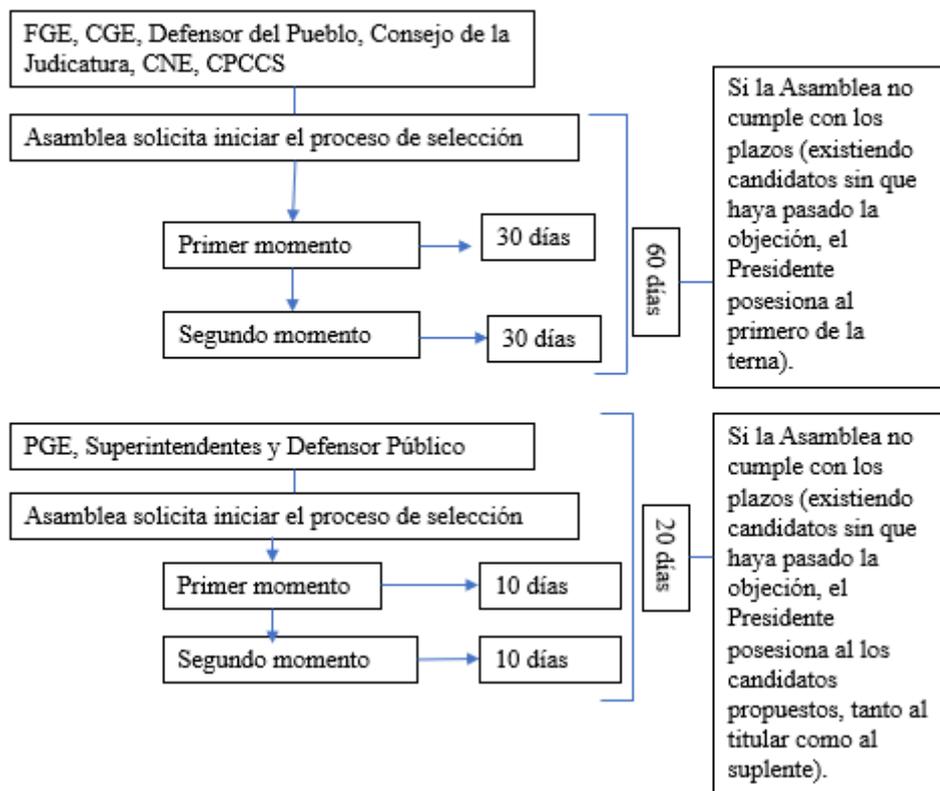
Quorum de objeción	FGE	Mayoría Calificada
	CGE	Mayoría Calificada
	Defensor del Pueblo	Mayoría Absoluta
	Consejo de la Judicatura	Mayoría Calificada
	CNE	Mayoría Calificada
	CPCCS	Mayoría absoluta
	PGE	Mayoría Calificada
	Superintendentes	Mayoría Calificada
	Defensor público	Mayoría Calificada

Elaborado por la Corte Constitucional

seleccionadoras son distintas a la entidad nominadora ya que esta última, a más de remitir candidatos, también conforma la comisión técnica correspondiente.

172. De igual manera, el proyecto determina que, en caso de que la Asamblea Nacional no cumpla con los términos dispuestos en la Constitución y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, los candidatos serán designados por el presidente de la República en el orden de la terna que la Comisión Técnica remitió a la Asamblea Nacional.

Plazos para cumplir con la selección y designación



Elaborado por la Corte Constitucional

173. Para el caso de los jueces del Tribunal Contencioso Electoral, el proceso de designación de los jueces se hace a partir de una comisión calificadora autónoma, conformada por dos delegados de la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional y el CPCCS. Dicha comisión se encarga de designar a los jueces a partir de los candidatos remitidos.

174. A continuación, se puede observar qué autoridades participarían en la selección de los candidatos; así como qué autoridad conformaría cada comisión técnica:

Autoridad por designar	Proveniencia de candidatos	Autoridad nominadora
Fiscal General del Estado	Binomios remitidos por <ul style="list-style-type: none"> • Presidencia de la República • Corte Nacional de Justicia 	Presidencia de la República

	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalía General del Estado 	
Contralor General del Estado	Binomios remitidos por <ul style="list-style-type: none"> • Presidencia de la República • Fiscalía General del Estado • Contraloría General del Estado 	Presidencia de la República
Defensor del Pueblo	Binomios remitidos por <ul style="list-style-type: none"> • Presidencia de la República • Corte Nacional de Justicia • Corte Constitucional del Ecuador 	Presidencia de la República
Consejo de la Judicatura	Ternas remitidas por <ul style="list-style-type: none"> • Función Ejecutiva • Función Legislativa • Fiscalía General del Estado • Defensor Público • Corte Nacional de Justicia 	Cada entidad es autoridad nominadora y conforma su comisión técnica de forma independiente
Consejo Nacional Electoral	Binomios remitidos por <ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la República • Asambleístas Nacionales • Asociación de Municipalidades del Ecuador 	Cada entidad es autoridad nominadora y conforma su comisión técnica de forma independiente
Tribunal Contencioso Electoral	Ternas remitidas por <ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la República • Asamblea Nacional • CPCCS 	Cada entidad es autoridad nominadora y conforma una comisión calificadora autónoma conformada por dos delegados de la Presidencia, la Asamblea Nacional y el CPCCS.
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	6 candidatos seleccionados por <ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la República • Defensor del Pueblo • Fiscalía General del Estado 	Fiscalía General del Estado
Procurador General del Estado	Binomio remitido por el Presidente de la República	Presidente de la República
Superintendentes	Binomio remitido por el Presidente de la República	Presidente de la República
Defensor Público	Binomio remitido por la Corte Nacional de Justicia	Corte Nacional de Justicia

Elaborado por la Corte Constitucional

- 175.** El proyecto también determina que el proceso de selección y designación de estas autoridades se realizará con el acompañamiento de veedurías ciudadanas.⁷²
- 176.** Esta Corte observa que existen varias diferencias entre el actual mecanismo de designación de autoridades con el propuesto por el presidente de la República.

Autoridad	Proceso actual	Proceso propuesto
Fiscal General del Estado	Concurso Público por Comisión Técnica Ciudadana de Selección	Ejecutivo actúa como autoridad nominadora que conforma una comisión técnica. Los binomios remitidos por la Presidencia de la República y la Corte Nacional deben ser personas que no formen parte de las funciones ejecutivas y judiciales. El binomio remitido por la Fiscalía General del Estado debe estar compuesto por funcionarios de la misma institución después de realizarse un concurso interno.
Contralor General del Estado	Concurso Público por Comisión Técnica Ciudadana de Selección	Ejecutivo actúa como autoridad nominadora y conforma una comisión técnica. Los binomios remitidos por la Presidencia y la Fiscalía General del Estado no pueden formar parte de las funciones ejecutivas y judiciales, mientras que el binomio remitido por la Contraloría General del Estado debe ser elegido de entre funcionarios de la misma institución después de realizarse un concurso interno.
Defensor del Pueblo	Concurso Público por Comisión Técnica Ciudadana de Selección	Ejecutivo actúa como autoridad nominadora y conforma una comisión técnica. Los binomios remitidos por el Presidente de la República, la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional no pueden formar parte de las funciones ejecutivas y judiciales.

⁷² Propuesta de enmienda, párrafo. 671 “*el proceso incluye la conformación de veedurías como un mecanismo para que los ciudadanos ejerzan su derecho de participación ciudadana. Esto, en concordancia con lo previsto en la constitución, que señala: ‘para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promuevan la ciudadanía’.* Además, la veeduría también permite que se cumpla con el control social en los términos previstos en la constitución. Por lo señalado, el proyecto prevé que una veeduría ciudadana acompañe a todas las etapas del proceso de designación. Se establece que la Asamblea Nacional sea el órgano encargado de conformar las veedurías”

Defensor Público	Concurso Público por Comisión Técnica Ciudadana de Selección	La Corte Nacional de Justicia actúa como autoridad nominadora. Dicho Organismo remite a la Asamblea Nacional un binomio en donde consta el Defensor Público titular y el suplente. El Pleno de la Asamblea Nacional designa y posesiona a la autoridad.
Consejeros del Consejo Nacional Electoral	Concurso Público por Comisión Técnica Ciudadana de Selección	La Presidencia, los Assembleístas Nacionales y la Asociación de Municipalidades del Ecuador son autoridades nominadoras independientes, quienes conforman sus comisiones técnicas respectivamente. A su vez, la Presidencia, los Assembleístas Nacionales y la Asociación de Municipalidades del Ecuador envían una terna a sus comisiones técnicas. Estas comisiones remiten la terna a la Asamblea Nacional para que elija un titular y un suplente.
Jueces del Tribunal Contencioso Electoral	Concurso Público por Comisión Técnica Ciudadana de Selección	Se crea una comisión calificadora autónoma conformada por 2 delegados de (i) la Presidencia de la República; (ii) la Asamblea Nacional; y, (iii) el CPCCS. Los candidatos son elegidos mediante ternas remitidas por la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional y el CPCCS. Dicha comisión calificadora designa a los jueces el Tribunal Contencioso Electoral.
Vocales del Consejo de la Judicatura	Proceso de escrutinio, con veedurías e impugnación ciudadana, de ternas remitidas por las Funciones Legislativa y Ejecutiva, el Fiscal General del Estado, la Corte Nacional de Justicia y el Defensor Público	Las Funciones Legislativa y Ejecutiva, el Fiscal General del Estado, la Corte Nacional de Justicia y el Defensor Público son las autoridades nominadoras y conforman, de forma independiente, sus comisiones técnicas. Estas remiten sus ternas de forma independiente a la Asamblea Nacional para la selección y designación.
Consejeros del Consejo de Participación	Elección por votación popular/universal	La Fiscalía General del Estado es quien actúa como autoridad nominadora y como tal conforma una comisión

Ciudadana y Control Social		técnica que se encarga de la selección de los consejeros. La Presidencia de la República, la Fiscalía General del Estado y la Defensoría del Pueblo remiten 6 candidatos, cada uno, a la comisión técnica. La comisión técnica remite los 18 candidatos a la Asamblea Nacional en donde se sigue el segundo momento y se designa a los 7 consejeros titulares y sus suplentes.
Procurador General del Estado	Proceso de escrutinio, con veedurías e impugnación ciudadana, de ternas remitidas por el Presidente (Nominación del Presidente)	El Presidente actúa como autoridad nominadora y remite directamente a la Asamblea Nacional un binomio compuesto por el candidato a Procurador General del Estado titular y el suplente. El Pleno de la Asamblea Nacional designa y posesiona a la autoridad.
Superintendentes	Proceso de escrutinio, con veedurías e impugnación ciudadana, de ternas remitidas por el Presidente (Nominación del Presidente)	El Presidente actúa como autoridad nominadora. El mismo remite a la Asamblea Nacional un binomio en donde consta el Superintendente titular y el suplente. El Pleno de la Asamblea Nacional designa y posesiona a la autoridad.

Elaborado por la Corte Constitucional

177. Ahora bien, una vez identificados los cambios en los mecanismos de selección de autoridades, esta Corte analizará si la propuesta planteada es susceptible de ser tratada mediante enmienda. Para esto, se analizará si respeta los límites materiales establecidos para adelantar la modificación constitucional por dicha vía.

Cambio en la forma de selección de consejeros del CPCCS

i. ¿Altera la estructura fundamental de la Constitución?

178. Para determinar si este componente de la pregunta altera la estructura fundamental de la Constitución, esta Corte considera necesario determinar si el sufragio universal como modalidad de selección de los consejeros del CPCCS es un requisito esencial para el ejercicio de las atribuciones de dicho órgano.

179. En la propuesta se plantea que el CPCCS continúe perteneciendo a la Función de Transparencia y Control Social y ejerciendo las atribuciones previstas en el artículo 207 de la Constitución, a excepción de la designación de autoridades. Sus miembros serían designados por la Asamblea Nacional, tras un proceso que incluiría veedurías ciudadanas y escrutinio público.

- 180.** En cuanto a la modalidad de selección de los consejeros del CPCCS a través de sufragio universal, esta fue introducida por un cambio en el texto constitucional en el 2018, con el fin de brindar mayor legitimidad democrática a este organismo al momento de designar autoridades. La propuesta del presidente de la República señala que *“con ello, se buscó rectificar la originaria falta de legitimidad democrática del órgano para poder garantizar que represente a la ciudadanía. Supuestamente, la intención era que este órgano tenga una conformación independiente de los partidos políticos; de ahí, las organizaciones políticas no puedan, en teoría presentar candidatos”*. Previo a ello, los miembros del CPCCS eran seleccionados tras un concurso de méritos y oposición, en el que participaban los postulantes propuestos por la ciudadanía y organizaciones sociales.⁷³
- 181.** De lo anterior se desprende que la Constitución -desde el 2008- ha buscado mantener la participación ciudadana en la designación de los miembros del CPCCS. Así, el constituyente ha considerado a la participación ciudadana -no al sufragio universal de forma específica, que fue introducido posteriormente- como necesaria para que el CPCCS pueda ejercer sus atribuciones. Si bien la propuesta elimina el sufragio universal, se observa que esta mantiene la participación ciudadana en la designación de los miembros del CPCCS, pues los consejeros serían designados por la Asamblea Nacional tras un procedimiento en que exista escrutinio público.
- 182.** Dado que el sufragio universal no ha sido concebido por el constituyente como un requisito esencial para un órgano como el CPCCS -sobre todo si dicho órgano carecería de la facultad de designación-, la Corte concluye que este componente de la pregunta no altera la estructura fundamental de la Constitución.

ii. ¿Altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos?

- 183.** Mediante enmienda efectuada en el 2018, la forma de selección de autoridades del CPCCS cambió de un mecanismo de designación por participación directa de los ciudadanos a un mecanismo de elección popular. Cabe destacar que este cambio se dio vía enmienda sin que esta Corte Constitucional se pronuncie al respecto, en razón de que operó un dictamen *ficto*.
- 184.** Bajo este contexto, el artículo 207 de la Constitución, en su inciso tercero, determina que *“[l]as consejeras y consejeros serán elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto cada cuatro años coincidiendo con las elecciones a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados. El régimen de sus elecciones estará contemplado en ley orgánica que regule su organización y funcionamiento”*.

⁷³ El tercer inciso del artículo 207 de la Constitución, previo a las reformas efectuadas en 2018, determinaba que *“La selección de las consejeras y los consejeros se realizará de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía. El proceso de selección será organizado por el Consejo Nacional Electoral, que conducirá el concurso público de oposición y méritos correspondiente, con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana de acuerdo con la ley”*.

- 185.** Este cambio respondió a la necesidad de que la función de Transparencia y Control Social cumpla con lo dispuesto en el artículo 204 de la Constitución, el cual determina que “[e]l pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación”.
- 186.** Respecto a este punto, la Presidencia de la República argumenta que con el traslado de funciones del CPCCS a la Asamblea Nacional, no existe necesidad de que los consejeros de dicha institución sean elegidos mediante elección popular.
- 187.** Esta Corte observa que el CPCCS no es esencialmente un órgano representativo, de modo que el cambio del mecanismo de selección de dichas autoridades resultaría en un cambio procedimental, que no se afectaría el carácter o los elementos constitutivos del Estado.

iii. ¿Establece restricciones a los derechos y garantías?

- 188.** El artículo 61 de la Constitución reconoce los derechos de participación en los siguientes términos:

“Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos. 2. Participar en los asuntos de interés público [...] 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional”.

- 189.** Por su parte, el artículo 95 de la Constitución determina que:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

- 190.** La Corte ha señalado que el derecho de participación tiene 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. Así, en el evento de que el conjunto de participantes en las decisiones públicas no coincida con el conjunto de afectados por ellas, podrían aparecer deficiencias a la legitimidad democrática”.⁷⁴

⁷⁴ Corte Constitucional, Sentencia No. 14-21-IN/21, párrafo 44.

- 191.** De igual manera, esta Corte ha señalado que *“el ejercicio de los derechos de participación en asuntos de interés público no se agota exclusivamente con la elección de autoridades públicas [ya que] la dimensión constitucional del derecho a participar en asuntos de interés público instituye también un ámbito mucho más amplio para la participación, el cual debe entenderse a partir de la pertenencia a una comunidad en la que se toman decisiones colectivas”*.⁷⁵
- 192.** Respecto a este punto, el proyecto de reforma señala que el cambio del mecanismo de selección de los consejeros del CPCCS responde al traspaso de una de sus funciones a la Asamblea Nacional. En el proyecto mencionan que originalmente los consejeros del CPCCS eran designados y que, a raíz de las reformas realizadas en 2018, la designación de los consejeros pasó a ser a través de elección popular. La Presidencia de la República señala que el cambio antes mencionado se realizó mediante enmienda y que, por lo tanto, para cambiar el mecanismo de selección se debe realizar mediante el mismo mecanismo.
- 193.** Ahora bien, los derechos de participación del pueblo no se ven restringidos por el cambio en el mecanismo de selección, dado que los canales de participación de la ciudadanía se mantienen vigentes a través de otros mecanismos de escrutinio público que contempla la ley. Respecto a este punto, esta Corte evidencia que el cambio en el mecanismo de selección de los consejeros del CPCCS no impide que la ciudadanía pueda seguir ejerciendo su derecho de participación.
- 194.** Bajo las consideraciones realizadas, esta Corte observa que este componente de la pregunta podría tramitarse vía enmienda. No obstante, al ser una pregunta con distintos ejes temáticos, el análisis debe continuar respecto a su segundo componente para determinar el mecanismo adecuado para la modificación constitucional.

Traslado de funciones del CPCCS a la Asamblea Nacional y modificación de los mecanismos de selección de autoridades

i. ¿Altera la estructura fundamental de la Constitución?

- 195.** La Presidencia de la República señala que la propuesta no altera la estructura de la constitución pues “[el] *nuevo mecanismo para designar autoridades, respetan y mantienen* (sic) *los principios rectores creados por el constituyente, ya que en todos ellos se permitirá la participación ciudadana y el control social a través de la veeduría ciudadana y el escrutinio público”*.
- 196.** Para revisar si la propuesta del Presidente altera la estructura de la Constitución, es preciso analizar el pronunciamiento de la Corte en el Dictamen 8-19-RC/19. En dicho Dictamen, este Organismo determinó 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*

⁷⁵ Corte Constitucional, Sentencia No. 14-21-IN/21, párrafo 46.

*Función de Transparencia y Control Social y podrá ejercer el resto de potestades establecidas en el marco constitucional, las mismas que guardan relación con la finalidad constitucional no sólo de este organismo sino de la Función referida”.*⁷⁶

- 197.** De igual manera, esta Corte señaló que “*el hecho de que esta atribución [de designar autoridades] recaiga en un órgano como la Asamblea Nacional, integrado por miembros elegidos democráticamente -al igual que en la actualidad el CPCCS-, tampoco produce la alteración a la estructura fundamental de la Constitución, ya que la inclusión de tal potestad en favor del órgano legislativo no desvirtúa su objeto constitucional ni es incompatible con sus funciones”.*⁷⁷
- 198.** Respecto a los cambios en la regulación para la designación de autoridades, esta Corte refirió que “*es un cambio que [...] hace operativo el traspaso de esta atribución a la Asamblea Nacional”.*⁷⁸ Finalmente, esta Corte, en el análisis de la propuesta realizada por la Asamblea Nacional en el dictamen 8-19-RC/19, señaló que las modificaciones a los procesos de selección de autoridades son de carácter procedimental que no incidían materialmente en la estructura de la Constitución.
- 199.** Ahora bien, la propuesta de enmienda remitida por parte del presidente de la República es diferente a la analizada en el dictamen 8-19-RC/19. Por ejemplo, en la actual propuesta no existe un mecanismo de postulación abierta en donde los ciudadanos puedan concursar para ejercer un cargo de autoridad de control. En la propuesta analizada en el Dictamen 8-19-RC/19 sí se contemplaba un mecanismo de postulación abierta, que se desarrollaba por un concurso de mérito y oposición para la selección y designación de autoridades. Por lo mismo, para analizar si la propuesta del Presidente altera la estructura fundamental de la Constitución, esta Corte debe examinar a detalle los nuevos procesos de designación de autoridades.
- 200.** En los mecanismos de selección propuestos, la incidencia del presidente de la República en la designación de las autoridades de control es sumamente alta, como se puede ver en la tabla del párrafo 176. Esto, en contraposición a una Función Legislativa que, aunque aparece como la titular de esta facultad, la ejercería en condiciones desfavorables porque participa de forma muy reducida en la nominación, en la selección de candidatos y en la conformación de comisiones técnicas. Si bien los plazos y quórum de designación podrían ser mecanismos adecuados, en este caso están atados a un diseño que reconoce una facultad prominente al Ejecutivo en la nominación, en la selección de candidatos y en la conformación de comisiones técnicas. Este fenómeno irrumpe contra la estructura fundamental de la Constitución porque configura la ruptura del equilibrio de los poderes del Estado, y un desbalance en los pesos y contrapesos, tanto más cuando el presidente de la República asume la facultad en caso de que la Asamblea no pueda designar las autoridades dentro de los tiempos previstos.

⁷⁶ Corte Constitucional, Dictamen No. 8-19-RC/19, párrafo 34.

⁷⁷ Corte Constitucional, Dictamen No. 8-19-RC/19, párrafo 35.

⁷⁸ Corte Constitucional, Dictamen No. 8-19-RC/19, párrafo 36.

201. Asimismo, los mecanismos de selección de autoridades propuestos por el Ejecutivo aumentan su incidencia en esos procesos. Así, “las comisiones ciudadanas de selección” serían reemplazadas por “comisiones técnicas”. Las primeras se encuentran, en la actualidad, integradas por 10 miembros: 5 delegados por las Funciones del Estado y 5 representantes de las organizaciones sociales y de la ciudadanía escogidos en sorteo público de entre quienes se postulen y cumplan con los requisitos. Las segundas se conformarían por personas designadas por el presidente de la República, directa o indirectamente. Estas comisiones técnicas estarían encargadas de la validación de los requisitos y habilidades de las personas que integrarían los binomios o ternas, función que, actualmente, viene realizando la ciudadanía a través de las comisiones ciudadanas de selección. Estos cambios, sin duda, refuerzan el poder una de las funciones del Estado, produciendo un desbalance en el poder y, por ende, afectando a la estructura fundamental de la Constitución.

ii. ¿Altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos?

202. Tal como se definió en los párrafos 22, 23 y 24, el Estado ecuatoriano se caracteriza por definirse de acuerdo con los principios de democracia representativa⁷⁹ y de organización republicana de gobierno.⁸⁰ La división y distribución del poder estatal está marcada por la existencia de 5 funciones del Estado⁸¹ con atribuciones específicas. Las 5 funciones son: (i) Función Ejecutiva;⁸² (ii) Función Legislativa;⁸³

⁷⁹ Carta Democrática Interamericana; artículo 3 “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”.

⁸⁰ El Estado Republicano se caracteriza por la separación de poderes, un sistema representativo del pueblo reflejado en la posibilidad de elegir y ser elegido con alternancia y responsabilidad frente a los mandantes. Esta característica está estrechamente ligada a la característica de Estado Democrático. La república es una forma de gobierno que reconoce la realidad social y política en virtud de la cual la población no se encuentra en una sumisión al gobernante de turno. La característica de Estado Republicano fue adoptada en el Estado ecuatoriano desde su creación. El constituyente distribuyó y dividió en 5 funciones el poder del Estado con el fin de que exista un sistema de pesos y contrapesos entre ellas. El objetivo fue evitar la concentración de poderes en una o varias funciones. El principio republicano y democrático de separación de poderes se materializa, entonces, en un sistema de equilibrio de fuerzas al interior del Estado. El propósito es generar una distribución equilibrada y ecuaníme de atribuciones, funciones, responsabilidades y deberes entre los distintos órganos del Estado. A su vez, la división, distribución, chequeos y balances del poder estatal es, fundamentalmente, una garantía para el ejercicio de los derechos de las personas.

⁸¹ En el proceso constituyente ecuatoriano del año 2008 se adicionaron dos poderes o funciones del Estado a la trílogía propia de los Estados modernos: las funciones Electoral y de Transparencia y Control Social. Esta última se institucionalizaría e instrumentalizaría en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, (en adelante “CPCCS” o “Consejo”), concebido como un órgano apolítico con competencias para: promover la participación ciudadana, el control social, la transparencia, la lucha contra la corrupción, y designar, principalmente, a los titulares de las entidades de control estatal.

⁸² Las atribuciones de la Función Ejecutiva son aquellas contenidas en el artículo 147 de la Constitución.

⁸³ Las atribuciones de la Función Legislativa son aquellas contenidas en el artículo 120 de la Constitución.

(iii) Función Judicial;⁸⁴ (iv) Función Electoral;⁸⁵ y, (v) Función de Transparencia y Control Social.⁸⁶

203. La estructura constitucional del Estado reconoce competencias a cada función estatal para que las ejerzan de manera autónoma e independiente, pero también de modo interrelacionado en los casos que establece la misma Constitución.⁸⁷ Esta forma de organización del Estado no puede ser modificada o alterada a través de la vía de enmienda constitucional.

204. El presidente de la República en el proyecto de reforma menciona que no se alteran ni el carácter ni los elementos constitutivos del Estado *“ya que se traspasarían las facultades de designación que actualmente ostenta un órgano representativo a otro órgano con la misma cualidad, específicamente la Asamblea Nacional.”* Es decir, lo que se pretende, en este eje temático, es el traslado de la función de designación de autoridades del CPCCS hacia la Asamblea Nacional. En otras palabras, traspasar atribuciones de una función del Estado (Función de Transparencia y Control Social) a otra función del Estado (Función Legislativa).

205. La Función de Transparencia y Control Social está compuesta por el CPCCS, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias. El artículo 204 de la Constitución señala que los objetivos de dicha Función son: (i) promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; (ii) fomentar e incentivar la participación ciudadana; (iii) proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y (iv) prevenir y combatir la corrupción. A través de esta función se puede materializar el derecho del pueblo a fiscalizar las actuaciones del poder público.

206. Concretamente, el artículo 207 de la Constitución de la República señala que las funciones del CPCCS son: (i) promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana; (ii) impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés público; y, (iii) designar a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley.

⁸⁴ Las atribuciones de la Función Judicial son aquellas contenidas en el capítulo IV de la Constitución.

⁸⁵ Las atribuciones de la Función Electoral son aquellas contenidas en el capítulo VI de la Constitución.

⁸⁶ Las atribuciones de la Función de Transparencia y Control Social son aquellas contenidas en el artículo 204 de la Constitución.

⁸⁷ Como ejemplo de estas interrelaciones entre las funciones del Estado encontramos a la atribución del presidente de la República de fungir como un “colegislador” y presentar proyectos de ley para su aprobación en la Asamblea Nacional. Otro ejemplo es la facultad del presidente de la República de disolver la Asamblea de conformidad con el artículo 148 de la Constitución. En la misma línea de ideas, la Asamblea Nacional también tiene atribuciones que se correlacionan con las de otras funciones, como la posibilidad de enjuiciar políticamente al presidente de la República o destituirlo de conformidad con los artículos 129 y 130 de la Constitución.

207. En relación con las propuestas presentadas anteriormente, referentes al CPCCS, la Corte Constitucional ha identificado distintos escenarios. Uno de ellos es donde se pretende eliminar el CPCCS. En ese caso, la Corte, mediante Dictamen 3-19-RC señaló que dicho cambio alteraría el carácter y los elementos constitutivos del Estado, por lo que debería realizarse mediante reforma parcial.⁸⁸ Otro escenario, es cuando se busca modificar las competencias del CPCCS mediante el traslado de su atribución de designar autoridades a la Asamblea Nacional. Este cambio, de acuerdo con el Dictamen 8-19-RC, no alteraría el carácter y estructura del Estado dado que, al traspasar una atribución no definitiva a otro organismo, el CPCCS se mantiene como parte de la Función de Transparencia y Control Social y puede ejercer el resto de sus potestades establecidas en la Constitución. Ese cambio, por ende, podría hacerse mediante enmienda.⁸⁹
208. En el presente caso, el proponente pretende transferir la atribución de CPCCS de designar autoridades a la Asamblea Nacional. Por lo tanto, *prima facie*, la propuesta de enmienda sería similar a la conocida en el Dictamen 8-19-RC/19⁹⁰ y el traslado de funciones podría realizar vía enmienda. No obstante, esta Corte evidencia que la propuesta presentada por el presidente de la República tiene un componente adicional que requiere un nuevo análisis; esto es, el impacto que los mecanismos de selección y designación tendrían sobre el carácter y los elementos constitutivos del Estado.
209. En efecto, la propuesta remitida por el proponente no se trata únicamente de enmendar la Constitución para *trasladar* las funciones de designación de autoridades del Estado hacia la Función Legislativa. En el proyecto de enmienda también se proponen cambios en los *mecanismos de selección* de las autoridades señaladas inicialmente.
210. Estos cambios en los procesos de selección no corresponden a simples “configuraciones procedimentales”. Los nuevos mecanismos reconfiguran los procesos de selección y nominación, y también reconocen nuevas competencias a varias instituciones del Estado a las cuales se les atribuyen funciones de nominación.
211. Una vez analizado el proyecto y los nuevos mecanismos de selección y designación, esta Corte observa que, en el proceso de designación de todas las autoridades, la Función Ejecutiva adquiere un rol preponderante en los mecanismos de selección, pues se le reconocen nuevas competencias para nominar una serie de candidatos y conformar las comisiones técnicas que determinan si dichos candidatos se encuentran habilitados para ejercer el cargo público.

⁸⁸ Corte Constitucional, Dictamen 3-19-RC/19.

⁸⁹ Corte Constitucional, Dictamen 8-19-RC/19.

⁹⁰ Corte Constitucional, Dictamen 8-19-RC/19. En ese Dictamen la Corte Constitucional señaló que “[...] no se observa que el traslado de esta atribución en los términos señalados en el proyecto de enmienda, tenga una repercusión en dichos elementos, pues este cambio supone el ejercicio de la facultad de designación de autoridades con una nueva configuración procedimental y un nuevo organismo responsable”.

- 212.** La Función Ejecutiva, con la enmienda propuesta, tendría la posibilidad de nominar a varios funcionarios claves de los poderes del Estado: al Fiscal General del Estado, al Contralor General del Estado, al Defensor del Pueblo; y a los consejeros del CNE, del TCE, del CPCCS y del Consejo de la Judicatura.
- 213.** En el proceso de selección de estas autoridades, la Presidencia de la República actúa, en varias ocasiones, no solo como autoridad que identifica a candidatos sino como autoridad que conforma la comisión técnica encargada de analizar si los candidatos están inhabilitados. El único proceso en donde no participaría es para la designación del Defensor Público.

Facultad de selección y nominación del presidente de la República

Selección de candidatos	Conformación de comisión/es
Fiscal General del Estado	Presidencia de la República
Contralor General del Estado	Presidencia de la República
Defensor del Pueblo	Presidencia de la República
Consejeros del Consejo de la Judicatura	Presidencia de la República Asamblea Nacional Corte Nacional de Justicia Fiscalía General del Estado Defensoría Pública
Consejeros del Consejo Nacional Electoral	Presidencia de la República Asambleístas Nacionales Asociación de Municipalidades del Ecuador
Consejeros del CPCCS	Fiscalía General del Estado
Tribunal Contencioso Electoral	Presidencia de la República Asamblea Nacional Cpccs
Procurador General del Estado	Presidencia de la República
Superintendentes	Presidencia de la República

Elaborado por la Corte Constitucional

- 214.** De igual manera, los poderes de la Presidencia de la República se agrandan pues si la Asamblea no cumple con los plazos establecidos, es él quien designa y posesiona a las distintas autoridades.
- 215.** Tal como ha mencionado esta Corte, el principio de separación de poderes es una característica propia del “Estado republicano” en relación con la separación de poderes. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que *“la separación de poderes guarda una estrecha relación, no sólo con la*

*consolidación del régimen democrático, sino además busca preservar las libertades y derechos humanos de los ciudadanos”.*⁹¹

- 216.** Este principio no solo fracciona el poder para generar equilibrio y reparto equitativo de roles a los órganos estatales, sino que también permite que los poderes del Estado controlen el ejercicio de las funciones de otros poderes estatales. El objetivo es que los poderes del Estado no se ejerzan de manera arbitraria, estén controlados, y que ninguna función amase demasiado poder. Por eso, tal como se indicó, la separación de poderes es una garantía de los derechos constitucionales. La propuesta presentada por el Ejecutivo agranda su poder, en comparación con las demás funciones del Estado.
- 217.** Además, el proyecto de enmienda no solo traslada una competencia del CPCCS a la Asamblea, a quien se le da la nueva competencia de designar autoridades. También reconoce nuevas competencias a otras instituciones del Estado para la selección de autoridades y conformación de comités técnicos.

Institución	Nueva competencia
Presidencia de la República	Selección de candidatos: - Fiscal General del Estado - Contralor General del Estado - Defensor del Pueblo - Consejo Nacional Electoral - Tribunal Contencioso Electoral - Consejeros del CPCCS - Superintendentes - Procurador General del Estado
Corte Nacional de Justicia	Selección de candidatos: - Fiscal General del Estado - Defensor del Pueblo - Defensor Público
Fiscalía General del Estado	Selección de candidatos: - Fiscal General del Estado - Contralor General del Estado - Consejeros del CPCCS
Contraloría General del Estado	Selección de candidatos: - Contralor General del Estado
Función Legislativa	Selección de candidatos: - Consejeros del Consejo Nacional Electoral - Consejeros del Tribunal Contencioso Electoral
Corte Constitucional	Selección de candidatos:

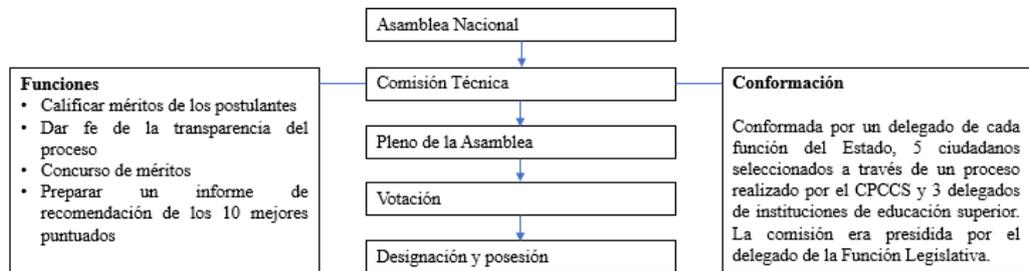
⁹¹ Corte IDH, caso Quintana Coello y otros vs. Ecuador, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 23 de agosto de 2013, párrafo 179.

- Defensor del Pueblo

Elaborado por la Corte Constitucional

- 218.** Como se observa, la enmienda le entrega, prominentemente, a la Presidencia la facultad de incidir directamente en la selección de autoridades, poniendo en riesgo el principio democrático de separación de poderes.
- 219.** Esta Corte ha señalado que otorgar a una Función del Estado mayor concentración de poder puede ser incompatible con el principio democrático de división de poderes y la característica de “Estado republicano”, entendida como una forma de gobierno que impide la concentración de competencias y atribuciones en un único órgano. Así, esta Corte se ha pronunciado afirmando que “[l]a concentración del poder en este sentido propicia el autoritarismo y la arbitrariedad”⁹².
- 220.** Si bien es cierto que esta Corte, en el Dictamen 8-19-RC/19, advirtió que el traspaso de funciones del CPCCS a la Asamblea Nacional era posible realizarlo mediante enmienda, existen varias diferencias entre aquella propuesta y la examinada en el presente caso. En la propuesta de enmienda, realizada en 2019 por la Asamblea Nacional, se proponía un modelo de designación de autoridades de la siguiente manera:

Mecanismo de designación de autoridades según 8-19-RC/19



Quorum para designación de la Autoridad	
Consejo de la Judicatura	Mayoría Absoluta
Defensor Público	Mayoría Absoluta
Fiscal General del Estado	Mayoría Absoluta
Contraloría General	Mayoría Absoluta
Defensor del Pueblo	Mayoría Absoluta
CNE	Mayoría Absoluta
TCE	Mayoría Absoluta
Superintendentes* (provenientes de temas del Presidente)	Mayoría Absoluta
Procurador General del Estado (provenientes de temas del Presidente)	Mayoría Absoluta

Elaborado por la Corte Constitucional

- 221.** Las diferencias entre ambas propuestas de enmienda, en especial en los cambios de designación de autoridades, son las siguientes:

⁹² Corte Constitucional, Dictamen No. 5-20-RC/21, párr. 16.

8-19-RC

- Postulación abierta: Cualquier persona podría postularse al cargo.
- Participación ciudadana en concurso de mérito y oposición: Se conformaba una comisión técnica con representación de cada función e igual número de personas de la sociedad civil. La conformación estaba a cargo del CPCCS.
- No existían candados en los procesos: Sin términos fatales.
- Bajo este sistema se garantizaba independencia de las autoridades a seleccionar.
- No existía quorum específico para la designación o para que proceda la objeción del candidatos.
- No se incluían atribuciones a entidades del Estado, a más de la Asamblea Nacional.
- No existe una concepción partidista en los mecanismos de selección de autoridades.

4-22-RC

- Postulación cerrada: Solo la autoridad nominadora y entidades del estado especifica pueden proponer candidatos
- No hay participación de la ciudadanía en los procesos de selección. Existe veeduría ciudadana que no cuenta con lineamientos para funcionar.
- Existen candados: Si no se selecciona en un término específico, el presidente designa al primero de la terna.
- No se garantiza la independencia de las autoridades a seleccionar.
- Existe un quorum de designación y uno para que proceda la objeción. Este último es mayor al de aceptación.
- Se confieren nuevas atribuciones a la Corte Nacional de Justicia, a la Corte Constitucional, a la Fiscalía General del Estado, a la Contraloría General del Estado, a la Asociación de Municipalidades del Ecuador, a los Asambleístas Nacionales.
- En todos los procesos de selección de autoridades participan las bancadas legislativas en la conformación de las comisiones ocasionales (un delegado de cada bancada en la comisión)

Elaborado por la Corte Constitucional

222. En esta línea de ideas, esta Corte reconoce que la propuesta de enmienda revisada en el Dictamen 8-19-RC/19 y la analizada en el presente dictamen son distintas.

223. Del estudio de la propuesta de enmienda remitida por el presidente de la República, esta Corte observa que los mecanismos de selección de las autoridades alteran la distribución del poder y como tal el equilibrio entre las funciones del Estado. Esta distorsión en el poder coloca a la Función Ejecutiva por sobre las demás funciones del Estado. Por ejemplo, el presidente de la República incidiría en la selección de autoridades de todas las instituciones que conforman la Función de Transparencia y Control Social.⁹³ El presidente de la República también tendría incidencia en la selección y designación de las autoridades de las 2 entidades que conforman la Función Electoral.⁹⁴ Finalmente, el presidente de la República tendría incidencia en la selección y designación de 2 de las 4 autoridades de la Función Judicial.⁹⁵ En este orden de ideas, con el cambio en los modelos de selección y designación de autoridades, se estaría alterando el balance del poder diseñado en la Constitución.

224. Por otra parte, el rol de la Asamblea Nacional sería mínimo ya que su actividad es reducida en el proceso de nominación y selección; y se limitaría a designar a los candidatos remitidos por las comisiones técnicas. Esto generaría un claro desbalance del poder entre funciones estatales y una afectación al sistema de pesos y contrapesos.

⁹³ La Función de Transparencia y Control Social está conformada por (i) el CPCCS; (ii) la Defensoría del Pueblo; (iii) la Contraloría General del Estado; y, (iv) las Superintendencias. El presidente tendría incidencia en la selección y designación de las 4 instituciones que conforman dicha función.

⁹⁴ La Función Electoral está compuesta por (i) el Consejo Nacional Electoral; y, (ii) El Tribunal Contencioso Electoral. El Presidente tendría incidencia en la selección de los consejeros del CNE y los jueces del TCE.

⁹⁵ La Función Judicial está conformada por (i) la Corte Nacional de Justicia y demás autoridades judiciales; (ii) el Consejo de la Judicatura; (iii) la Fiscalía General del Estado; y, (iv) la Defensoría Pública. El Presidente tendría incidencia en la selección de las autoridades de la Fiscalía General del Estado y el Consejo de la Judicatura.

225. En conclusión, esta Corte observa que, en los términos propuestos en la presente solicitud, la concentración del poder del Ejecutivo durante el proceso de selección de al menos 9 autoridades de control de los poderes del Estado y la incidencia en las demás funciones del Estado, altera la característica de Estado republicano, contraviene el principio democrático de separación de poderes y afecta el sistema de pesos y contrapesos, fomentando el sistema presidencialista.

iii. ¿Establece restricciones a los derechos y garantías?

226. En lo que respecta a restricción de derechos, a criterio del peticionario, la propuesta no restringe derechos ni garantías constitucionales, *“ya que cumple con ser una reforma netamente orgánica respecto a atribuciones no definitivas de dos órganos. Mas aun si las atribuciones referidas son traspasadas de un órgano con la cualidad de ser órganos de representación popular, como es el caso de la Asamblea Nacional del Ecuador y el CPCCS”*.

227. Según el artículo 95 de la Constitución, la participación ciudadana *“es un proceso permanente en todos los asuntos de interés público y se ejerce a través de todos los mecanismos de democracia”*.⁹⁶ La Corte observa que los derechos de participación, detallados en el artículo 61 de la Constitución, se los puede seguir ejerciendo con la presente propuesta de modificación constitucional.

228. En otros dictámenes, relativos al traslado de la atribución de designación del CPCCS a la Asamblea Nacional, esta Corte señaló que *“[e]l órgano que designaría las autoridades según las (sic) propuesta -la Asamblea Nacional- está conformado por personas que han sido electas popularmente. En tal sentido, no habría un retroceso en cuanto al derecho a elegir a quienes designarían autoridades”*.⁹⁷

229. En el presente caso, el derecho de participación de los ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos se materializa, por ejemplo, en la participación de los sectores sociales en la selección y designación de autoridades que, en la propuesta remitida por el Presidente de la República, se refleja en la creación de veedurías ciudadanas⁹⁸ y la posibilidad de realizar escrutinio público en los procesos de designación de autoridades.⁹⁹

⁹⁶ Corte Constitucional, Dictamen No. 3-19-RC/19, párrafo 19.

⁹⁷ Corte Constitucional, Dictamen No. 3-19-RC/19, párrafo 19.

⁹⁸ Presidencia de la República, Caso No. 4-22-RC, párrafo 671 *“el proceso [de selección y designación de autoridades] incluye la conformación de veedurías como un mecanismo para que los ciudadanos ejerzan su derecho de participación ciudadana. [...] la veeduría también permite que se cumpla con el control social en los términos previstos en la constitución. El proyecto prevé que una veeduría ciudadana acompañe a todas las etapas del proceso de designación. Se establece que la Asamblea Nacional sea el órgano encargado de conformar las veedurías”*.

⁹⁹ Presidencia de la República, Caso No. 4-22-RC, párrafo 671 *“[l]a Asamblea Nacional dirigirá un proceso de escrutinio público. Para ello, se conformará una comisión ocasional, integrada por representantes de cada bancada y cinco asambleístas nacionales. La comisión ocasional convocará a los candidatos para que expongan sus planes trabajo y proyectos de administración respecto a la institución a la que se*

- 230.** En esta línea de ideas, esta Magistratura advierte que el traslado de funciones del CPCCS a la Asamblea Nacional y los cambios en los mecanismos de selección y designación de autoridades no refleja una restricción de derechos de participación. Especialmente en este último punto, la ciudadanía tiene la posibilidad de participar en los nuevos procesos de designación de autoridades a través del escrutinio público que se puede realizar durante el proceso de selección y designación de autoridades, así como hacer uso de los demás mecanismos que la Constitución y las leyes contemplan para ejercer este derecho.
- 231.** En virtud de las consideraciones expuestas, pese a que el cambio en el mecanismo de selección de los consejeros del CPCCS y el traslado de la función de designación de autoridades podría realizarse vía enmienda, la modificación de la selección de autoridades en el diseño propuesto no podría realizarse por esta vía pues altera la estructura fundamental de la Constitución y el carácter y los elementos constitutivos del Estado. Por lo tanto, la vía adecuada para procesar la propuesta, como está planteada por el presidente de la República, podría tramitarse, al menos, por vía de reforma parcial.

Pregunta 7

- 232.** La séptima pregunta planteada se formula en los siguientes términos:

¿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?

- 233.** La propuesta de enmienda presentada por el presidente de la República modificaría de esta manera el texto constitucional:

NORMATIVA CONSTITUCIONAL VIGENTE	PROYECTO DE ENMIENDA
<p>Art. 405.- El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del</p>	<p>Art. 405.- El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario, privado y de protección hídrica; su rectoría y regulación será ejercida por el</p>

postulan. Después de esta comparecencia, la comisión ocasional calificará y sustanciará audiencias públicas respecto de las objeciones que presente la ciudadanía en contra de los candidatos. Finalmente, la comisión ocasional elaborará un informe no vinculante sobre las objeciones y lo pondrá en conocimiento del Pleno”.

<p>sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión.</p> <p>Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley.</p>	<p>Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión. Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley.</p> <p>DISPOSICIÓN GENERAL Única.- Las áreas de protección hídrica pertenecerán al subsistema de áreas de protección hídrica.</p> <p>DISPOSICIONES TRANSITORIAS</p> <p>Primera.- La Asamblea Nacional tendrá un plazo de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, para aprobar la ley reformativa al Código Orgánico del Ambiente que regule la presente enmienda constitucional. Este plazo podrá ser prorrogado por una única vez hasta por ciento ochenta días, previa resolución motivada del Pleno de la Asamblea Nacional.</p> <p>Segunda.- Hasta que la Asamblea Nacional cumpla con la Disposición Transitoria Primera, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica expedirá los acuerdos ministeriales pertinentes para aplicar la presente enmienda constitucional.</p> <p>Esta normativa se expedirá un plazo (sic) de sesenta días, contado desde</p>
---	--

	<p>la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial.</p> <p>Tercera.- Las áreas de protección hídrica existentes serán asignadas al subsistema de las áreas de protección hídrica en el plazo máximo de noventa días contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial.</p>
	<p>DISPOSICIÓN DEROGATORIA</p> <p>Única. – Deróguese todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo.</p>

234. El Presidente de la República establece que *“es necesario realizar una enmienda constitucional que permita efectivamente garantizar la protección de las fuentes de agua que corresponden a las áreas de protección hídrica”*. Así, determina cuatro razones fundamentales para justificar la creación del subsistema de áreas de protección hídrica dentro del sistema nacional de áreas protegidas (“SNAP”). Señala que la misma responde a la necesidad de: i) prevenir *“el desabastecimiento de recursos hídricos”*; ii) implementar *“un modelo de gobernanza con el debido financiamiento y modelos de participación que garantice el mantenimiento, conservación y protección de las APH”*; iii) fomentar *“una mayor inversión en turismo”*; y, iv) garantizar *“los derechos humanos y el fomento de la soberanía alimentaria”*.

235. Para analizar si la propuesta planteada es susceptible de ser tratada mediante enmienda constitucional, se analizará si la propuesta respeta los límites constitucionales para realizar el cambio constitucional a través de enmienda.

i. ¿Altera la estructura fundamental de la Constitución?

236. El presidente de la República establece que *“[l]a propuesta no modifica ni altera la estructura fundamental de la Constitución”*, determina que *“la Constitución ha concebido un sistema nacional de áreas protegidas o SNAP, que forma parte de la estructura constitucional”*. Señala que, de acuerdo a la propuesta, el SNAP se mantendría, pero incorporaría un nuevo subsistema, el subsistema de áreas de protección hídrica.

237. Esta Corte observa que la propuesta de enmienda busca dar rango constitucional a la creación del subsistema de áreas de protección hídrica y fortalecer la potestad del Estado en la conservación y protección de las fuentes de agua.

238. La propuesta de creación del subsistema de áreas de protección hídrica dentro del SNAP no afecta la estructura fundamental de la Constitución, por cuanto no implica la eliminación de una institución ni se alteran los principios fundamentales de la Constitución, por lo que se respeta su dimensión material y la consecución del *sumak kawsay*.

ii. ¿Altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos?

239. El presidente de la República señala que la propuesta no altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos, pues, a su criterio, *“la modificación constitucional de crear un subsistema de áreas de protección hídrica dentro del SNAP responde a una protección adicional respecto a los derechos del agua, y de la naturaleza. De esta manera, se garantizarán los derechos reconocidos en la Constitución”*.

240. La Corte observa que la propuesta de creación del subsistema de protección hídrica dentro del SNAP no afecta el carácter ni los elementos constitutivos del Estado, ni directa ni indirectamente. Dicho subsistema tampoco cambia las características fundamentales del Estado.

241. En consecuencia, la propuesta enviada por el presidente de la República respecto a la creación del subsistema de protección hídrica, no afecta el carácter del Estado ni sus elementos.

iii. ¿Establece restricciones a los derechos y garantías?

242. Según el presidente de la República, la medida propuesta *“no restringe derechos ni garantías constitucionales. La modificación propuesta, al crear un subsistema de áreas protegidas hídricas que pertenezca al SNAP, permitirá una mayor protección de fuentes de agua”*. Precisa que *“[a]unque actualmente las APH tienen protección legal, esta no se ajusta a la estructura del sistema de áreas protegidas reconocida en la Constitución. Por esto se ha considerado necesario ajustar las APH a lo dispuesto por el texto constitucional. Adicional a ello, es necesario reconocer al agua por los efectos mediatos que tiene esto en otros derechos y en garantizar la soberanía alimentaria”*.

243. El Presidente de la República precisa que *“[l]as APH no pueden pertenecer a ningún subsistema creado por el constituyente debido a que su extensión y su cauce natural, - que se encuentra actualmente protegido - incide en varios de los subsistemas. Es decir, puede encontrarse tanto en un GAD, en una comunidad, en un área privada, así como en propiedad estatal, o en varios de ellos al mismo tiempo. Por lo cual, no se subsume a ninguno de los cuatro subsistemas del SNAP”*. Además, indica que *“a pesar de la declaración legal de que pertenece al SNAP, al no adecuarse a ninguno de los subsistemas, el Estado central carece de mecanismos reales para otorgarle tal protección y, por tanto, no le son aplicables los beneficios de programas de gobernanza, financiamiento y mecanismos de participación para su protección”*.

- 244.** La Constitución establece que la naturaleza es sujeto de derechos,¹⁰⁰ entre los cuales se encuentra el respeto integral a su existencia, el mantenimiento y la regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.
- 245.** La norma constitucional determina que es obligación del Estado incentivar a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza y sus elementos, entre ellos: el agua.¹⁰¹ Además, establece que el derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. La Constitución también reconoce que el agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida;¹⁰² y enfatiza que es un bien de uso nacional, así como, que su gestión será exclusivamente pública o comunitaria.¹⁰³
- 246.** En este marco, el agua tiene tres tipos de protección: primero, el agua es un derecho humano; segundo, es un elemento natural que es parte de la naturaleza y, por lo tanto, requiere de una protección especial,¹⁰⁴ y, tercero, el agua forma parte de los sectores estratégicos.¹⁰⁵
- 247.** En función de la importancia del agua, el presidente de la República propone crear el subsistema de áreas de protección hídrica dentro del Sistema Nacional de Protección Hídrica (SNAP) como uno de los mecanismos de protección y administración eficiente.
- 248.** Conforme la Constitución, el SNAP constituye un régimen jurídico para conservar la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas a través de cuatro subsistemas que lo integran: i) Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE) que son aquellas de propiedad del Estado como parques nacionales y reservas; ii) el subsistema autónomo descentralizado formado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD); iii) el subsistema de áreas comunitarias; y, iv) el subsistema privado.¹⁰⁶

¹⁰⁰ Constitución, artículo 10.

¹⁰¹ Constitución, artículo 71.

¹⁰² Constitución, artículo 12.

¹⁰³ Constitución, artículo 318: *“El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua. La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias. El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios. El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley”.*

¹⁰⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1185-20-JP/21, párrafo 61: *“El agua es un elemento importante que a su vez tiene una particular protección constitucional”.*

¹⁰⁵ Constitución, artículo 313 tercer inciso.

¹⁰⁶ Constitución, artículo 405; COAM, artículo 38.

- 249.** Particularmente en relación con el agua, la Constitución establece que “[e]l Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico. Se regulará 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 agua”.¹⁰⁷
- 250.** En esa misma línea, el Código Orgánico del Ambiente (COAM) reconoce entre los objetivos del SNAP “[m]antener la dinámica hidrológica de las cuencas hidrológicas y proteger los cuerpos de aguas superficiales y subterráneas”.¹⁰⁸
- 251.** En función de la Constitución y la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua (LORHUAA), el Estado debe regular las actividades que puedan afectar la cantidad y calidad del agua, el equilibrio de los ecosistemas en las áreas de protección hídrica que abastecen los sistemas de agua para consumo humano y riego; con base en estudios de impacto ambiental que aseguren la mínima afectación y la restauración de los mencionados ecosistemas.
- 252.** La LORHUAA determina que las áreas de protección hídrica son territorios donde existen fuentes de agua declaradas como de interés público para su mantenimiento, conservación y protección, mismas que forman parte del SNAP.
- 253.** La legislación en mención también establece que la Autoridad Única del Agua, previo un informe técnico emitido por la Autoridad Ambiental Nacional y en coordinación con los GADs, en el ámbito de sus competencias, establece y limita las áreas de protección hídrica que sean necesarias para el mantenimiento y conservación del dominio hídrico público.¹⁰⁹
- 254.** El Reglamento a la LORHUAA, respecto de la definición y procedimiento para la declaración de las áreas de protección hídrica, determina que “[a]demás de la protección para las fuentes de agua deducida de su delimitación junto con su área de influencia y el régimen jurídico consiguiente establecido en los artículos 74 y 75 de este Reglamento, de conformidad con lo previsto en el artículo 78 de la Ley, y cuando sea necesario por no ser suficientes las medidas contenidas en dichos artículos, podrán declararse áreas de protección hídrica en el caso de las fuentes de agua declaradas como de interés público por la Secretaría del Agua. Ello sucederá para la protección, conservación y mantenimiento de las fuentes de agua que abastezcan el consumo humano o garanticen la soberanía alimentaria...”.¹¹⁰
- 255.** Conforme el análisis realizado, esta Corte verifica que el subsistema de áreas de protección hídrica forma parte del SNAP, a pesar de no existir claridad respecto de su

¹⁰⁷ Constitución, artículo 411.

¹⁰⁸ COAM, artículo 38.

¹⁰⁹ LORHUA, artículo 78.

¹¹⁰ Reglamento a la LORHUA, artículo 71.

interrelación con los subsistemas reconocidos por la Constitución. Actualmente, se encuentra regulado por la LORHUAA y su reglamento. Esta Corte recuerda que mediante sentencia 45-15-IN/22 se declaró la inconstitucionalidad por la forma de la LORHUAA y su reglamento, y se difirió sus efectos hasta que se encuentre vigente una nueva norma *“pese a la inconstitucionalidad formal de la LORHUAA y su reglamento, conforme al artículo 95 de la LOGJCC, estas permanecerán vigentes hasta la aprobación de una nueva ley de recursos hídricos. En consecuencia, en el plazo de 12 meses contados desde la publicación de esta sentencia en el Registro Oficial, el Presidente de la República elaborará y presentará un proyecto de ley que deberá ser enviado a la Asamblea Nacional para que esta lo tramite de conformidad con lo prescrito en la Constitución y respetando los criterios jurisprudenciales y estándares internacionales sobre la consulta prelegislativa”*.¹¹¹

- 256.** En consecuencia, esta Corte observa que la creación del subsistema de áreas de protección hídrica dentro del SNAP, sistema ya contemplado por la Constitución para la conservación de la naturaleza, no restringe derechos por cuanto lo que se pretende es reforzar la gestión del agua por parte del Estado, sin que esto pueda dar paso a la centralización o privatización del agua, ni limitar los derechos a la autodeterminación, al derecho propio y la administración de territorios ancestrales, en el marco de la caracterización del Estado como plurinacional e intercultural.
- 257.** De esta manera, esta Corte verifica que la propuesta no excluye la obligación que tiene el Estado de garantizar los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, en la definición de las áreas de protección hídrica, la declaratoria y la administración de las fuentes de agua.¹¹² Por consiguiente, al ser esta una propuesta que pretende constitucionalizar un subsistema de conservación y protección de las fuentes de agua, que en la actualidad se encuentra regulado mediante legislación infraconstitucional, a través de una enmienda es posible modificar la norma constitucional para la creación del subsistema de áreas de protección hídrica.
- 258.** En este contexto, este Organismo considera que la propuesta planteada por el presidente de la República no supone una restricción de derechos o garantías constitucionales.
- 259.** Ahora bien, la Corte nota que la disposición transitoria segunda, planteada por el presidente de la República, entrega la facultad al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica para expedir los acuerdos ministeriales pertinentes para efectivizar esta parte de la enmienda constitucional. La Corte enfatiza que los contenidos que se desarrollen en los referidos acuerdos ministeriales no pueden

¹¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 45-15-IN/22, párrafo 97.

¹¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 20-12-IN/20, párrafo 95. En esta sentencia la Corte señaló que la consulta antes de la determinación de áreas protegidas es necesaria para evitar que dicha determinación coincida con un territorio ancestral, considerando además que la prohibición de las actividades que derivan de un área protegida tiene efectos en los derechos como propiedad e identidad cultural, debido a que dichos recursos no pueden ser explotados por los pueblos y comunidades para su subsistencia.

rebasar el límite de la competencia reglamentaria e institucional de dicho Ministerio, como tampoco limitar los derechos de la naturaleza ni sus elementos -como el agua- o los derechos constitucionales individuales o colectivos.

- 260.** En este contexto, esta Corte establece que la modificación constitucional planteada cumple con los requisitos establecidos en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución y considera que la enmienda sí es el trámite apto para la presente propuesta, siempre que supere el control de constitucionalidad de los considerandos y el cuestionario, propio del segundo momento de intervención de la Corte Constitucional.

Pregunta 8

- 261.** La octava pregunta planteada se formula en los siguientes términos:

¿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?

- 262.** A través de la propuesta de enmienda realizada por el presidente de la República, los cambios constitucionales y normativos serían los siguientes:

NORMA VIGENTE	PROYECTO DE ENMIENDA
<p>Art. 74.- Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir. Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.</p>	<p>Art. 74.- Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir. Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación. El Estado, en su calidad de administrador de los servicios ambientales, regulará su producción, prestación, uso y aprovechamiento y definirá los lineamientos y mecanismos de compensaciones que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades reciban por su apoyo a la generación de los mismos.</p>
	<p>Disposiciones Transitorias</p> <p>Primera.- La Asamblea Nacional tendrá un plazo de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, para aprobar la ley reformativa al Código Orgánico del Ambiente que regule la presente enmienda</p>

	<p>constitucional. Este plazo podrá ser prorrogado por una única vez hasta por ciento ochenta días, previa resolución motivada del Pleno de la Asamblea Nacional.</p>
	<p>Segunda.- Hasta que la Asamblea Nacional cumpla con la Disposición Transitoria Primera, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica expedirá los acuerdos ministeriales pertinentes para aplicar la presente enmienda constitucional. Esta normativa se expedirá [en] un plazo de noventa días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial.</p>
	<p>Disposición Derogatoria</p>
	<p>Única.- Deróguese todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo.</p>

- 263.** Para analizar si la propuesta planteada es susceptible de ser tratada mediante enmienda constitucional, se analizará si aquella respeta los límites establecidos para realizar la reforma por dicha vía.
- 264.** Mediante la propuesta de enmienda, se pretende modificar exclusivamente el segundo párrafo del artículo 74 de la Constitución. El texto actual del artículo es el siguiente: “*Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado*” (énfasis añadido) y, con la enmienda, quedaría de la siguiente manera: “*El Estado, en su calidad de administrador de los servicios ambientales, regulará su producción, prestación, uso y aprovechamiento y definirá los lineamientos y mecanismos de compensaciones que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades reciban por su apoyo a la generación de los mismos.*” (énfasis añadido).
- 265.** Se verifica que, con la enmienda, se introducen dos cambios principales al texto del artículo 74. En primer lugar, se incluye una referencia expresa al rol del Estado central como administrador de los servicios ambientales. En segundo lugar, se introduce una mención expresa a la posibilidad de que existan mecanismos financieros, incentivos y compensaciones por la generación de servicios ambientales. A juicio de esta Corte, estas modificaciones no suponen un cambio de fondo, ni siquiera al propio artículo 74 de la Constitución por los motivos expuestos a continuación.
- 266.** En cuanto al primer cambio, esta Corte considera que la redacción actual del artículo 74 ya presupone el rol del Estado central como administrador de los servicios ambientales. Esto se desprende de la competencia para regular la producción,

prestación, uso y aprovechamiento de los servicios ambientales. La propuesta de enmienda, en este sentido, plantea un cambio en el lenguaje y no otorga una competencia adicional al Estado central.

267. En cuanto al segundo cambio, esta Corte también considera que la redacción actual del artículo 74 ya establece la posibilidad de producir, prestar, usar y aprovechar los servicios ambientales. Los mecanismos financieros, incentivos y compensaciones para la generación de servicios ambientales son formas de establecer beneficios por la producción, uso y aprovechamiento de estos servicios, los cuales, como señala el presidente de la República, no necesariamente tienen que ser económicos, y cuyo objetivo es el de proteger a la naturaleza y a todos los elementos que componen los ecosistemas que se encuentran en el territorio nacional. Con la propuesta de enmienda, simplemente se pretende incluir de manera expresa una de las facetas o formas en las que el Estado central podría ejercer su competencia para regular el uso, aprovechamiento y producción de estos servicios. Por ello, no se otorga una competencia adicional al Estado central.

268. En síntesis, esta Corte verifica que la propuesta de enmienda no genera cambios de fondo sobre la competencia de la regulación de servicios ambientales y su aprovechamiento.

i. ¿Altera la estructura fundamental de la Constitución?

269. El presidente de la República aduce que, con su propuesta de enmienda constitucional, *“se fortalecerá el rol del Estado como ente administrador de la biodiversidad y los recursos naturales, encargado de velar por su protección y regeneración, cumpliendo así con los derechos de la naturaleza establecidos en la Constitución y, a su vez, respetando el espíritu de esta y tomando en cuenta las necesidades de generaciones presentes y futuras de un ambiente adecuado para la preservación de la vida tanto como especie como global”*.

270. Adicionalmente, señala que *“no existiría una modificación respecto a las instituciones o las funciones que ejercen el poder constituido, debido a que la misma no pretende afectar ninguna de las instituciones, ni funciones o competencias de estas. Esta propuesta meramente pretende permitir mecanismos de incentivos y compensaciones respecto a su producción, mantenimiento, prestación, uso y aprovechamiento de los servicios ambientales disponibles”*.

271. La dimensión material de la estructura fundamental de la Constitución se compone de los principios constitucionales fundamentales que erigen su identidad.

272. En tal sentido, el *sumak kawsay* o buen vivir, al ser uno de estos principios, constituye un fin primordial del Estado, donde esta concepción juega un papel trascendental en tanto promueve un desarrollo social y económico en armonía con la naturaleza.¹¹³

¹¹³ Corte Constitucional. Sentencia No. 166-15-SEP-CC, página 10.

- 273.** El preámbulo de la Constitución declara que “*con un profundo compromiso con el presente y el futuro*” el pueblo soberano del Ecuador “[d]ecid[e] *construir [u]na nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay*”.
- 274.** La Constitución, además, establece que el buen vivir requiere que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades y de la convivencia armónica con la naturaleza.¹¹⁴
- 275.** Por su parte, el artículo 74 de la Constitución hace referencia al derecho que tienen las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir.
- 276.** En esta línea, esta Corte observa que el acceso a beneficios derivados de los servicios ambientales -siempre que se lo realice en el marco del respeto de los derechos constitucionales de la naturaleza- no altera la dimensión material de la estructura fundamental de la Constitución.
- 277.** En cuanto a la dimensión formal, este Organismo observa que la propuesta de enmienda al artículo 74 de la Constitución busca dar rango constitucional a la potestad del Estado central para administrar los lineamientos y los mecanismos de compensación por la generación, regeneración o conservación de servicios ambientales.
- 278.** El artículo 74 de la Constitución vigente establece que “[l]os *servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado*”, por lo que esta Corte evidencia que la administración y gestión de los servicios ambientales ya es una competencia del gobierno central, constitucionalmente reconocida, que no altera la estructura fundamental de la Constitución y, en el marco de la cual, la Presidencia de la República busca velar por la protección de la naturaleza y el ambiente sano de las generaciones presentes y futuras.
- 279.** Por consiguiente, la propuesta de enmienda constitucional cumple con el presupuesto establecido en el artículo 441 de la Constitución, referente a no alterar su estructura fundamental.

ii. ¿Altera el carácter del Estado o sus elementos constitutivos?

- 280.** El presidente de la República señala que los constituyentes consideraron a la naturaleza como un elemento fundamental para alcanzar el *sumak kawsay* o buen vivir al definir los elementos constitutivos del Estado, y que “*esta propuesta de enmienda*

¹¹⁴ Constitución de la República, artículo 275.

constitucional no modifica ni altera el mismo, sino que permitirá que su contenido sea efectivamente garantizado, así como los derechos recogidos en la Constitución”.

- 281.** A criterio del presidente de la República *“el sumak kawsay o buen vivir se verán garantizados por la presente propuesta, ya que la misma ordena la respectiva armonización entre el desarrollo del ser humano y la protección del medio ambiente como de los derechos de la naturaleza. Por ende, entregar al Estado la capacidad de regular mecanismos financieros, incentivos y compensaciones que promuevan la producción, prestación, uso, aprovechamiento, mantenimiento y regeneración de los servicios ambientales, permitirá efectivamente que exista una verdadera interrelación entre los seres humanos y su deber de proteger los servicios ambientales y en general la naturaleza”.*
- 282.** Como se estableció en el análisis *ut supra*, la propuesta de enmienda realizada por el presidente de la República, no altera, en el fondo, al propio artículo que se busca modificar, por lo que, no existen alteraciones a la estructura fundamental de la Constitución ni al carácter del Estado o sus elementos constitutivos.
- 283.** En consecuencia, la propuesta de enmienda constitucional al artículo 74 cumple con el presupuesto establecido en el artículo 441 de la Constitución, referente a no alterar el carácter y elementos constitutivos del Estado vía enmienda constitucional.

iii. ¿Establece restricciones a los derechos y garantías?

- 284.** El presidente de la República plantea la modificación vía enmienda de una parte del artículo 74 de la Constitución, que actualmente señala: *“Art. 74.- Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir. Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado”.*
- 285.** Con el cambio propuesto, se busca agregar a dicho artículo: 1) la calidad del Estado como administrador de los servicios ambientales que; 2) regulará y definirá los lineamientos y mecanismos de compensaciones que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades reciban por su apoyo a la generación de los mismos.
- 286.** El presidente de la República señala que la propuesta de enmienda *“(…) pretende permitir mecanismos de incentivos y compensaciones respecto a su producción, mantenimiento, prestación, uso y aprovechamiento de los servicios ambientales disponibles”;* y, *“se fortalecerá el rol del Estado como ente administrador de la biodiversidad y los recursos naturales, encargado de velar por su protección y regeneración, cumpliendo así con los derechos de la naturaleza establecidos en la Constitución y, a su vez, respetando el espíritu de esta y tomando en cuenta las necesidades de generaciones presentes y futuras de un ambiente adecuado para la preservación de la vida tanto como especie como global (sic)”.*

- 287.** El proponente añade que a través de esta enmienda se *“permitirá la emisión de incentivos financieros y retribuciones por la protección, mantenimiento, uso y aprovechamiento de los servicios ambientales y promoverá [los] derechos de la naturaleza. Al crear estos incentivos que no necesariamente tienen que ser económicos, se garantizará el objetivo de protección de la naturaleza y todos los elementos que componen cada ecosistema que se encuentran en el territorio ecuatoriano”*.
- 288.** Tras analizar integralmente la propuesta realizada por el presidente de la República, se identifican dos objetivos centrales de la pregunta planteada. Por un lado, establecer mecanismos financieros, incentivos y compensaciones para la generación de servicios ambientales; y, por el otro, reafirmar la calidad de administrador del Estado de dichos mecanismos para regularlos y para establecer compensaciones.
- 289.** En ese sentido, el presidente de la República indica que *“el permitir la producción, prestación, uso y aprovechamiento de los servicios ambientales y sus respectivos mecanismos de retribución y financiamiento garantizará los derechos de la naturaleza, y del medioambiente sano”*.
- 290.** En cuanto a la naturaleza *“permitirá la emisión de incentivos financieros y retribuciones por la protección, mantenimiento, uso y aprovechamiento de los servicios ambientales y promoverá [los] derechos de la naturaleza”*.
- 291.** Sobre el derecho humano al ambiente sano *“se promoverá su protección a través de incentivos y compensaciones, lo que acarrearía un mayor número de beneficios para personas naturales, comunidades, o nacionalidades que participen en este modelo de compensaciones e incentivos”*.
- 292.** Finalmente, señala que *“[e]s menester enfatizar que la Constitución reconoce en su artículo 74 que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tienen el derecho a beneficiarse de la naturaleza y de las riquezas naturales de ella, con la finalidad de alcanzar el buen vivir. No tendría sentido continuar prohibiendo la posibilidad de que se pueda retribuir a través de compensaciones o incentivos las acciones u omisiones en las que inciden estos grupos para mantener los servicios ambientales. De esta manera la propuesta aquí presentada de enmienda constitucional permitirá el efectivo goce, respeto y la garantía de los derechos a la naturaleza y a un medioambiente sano”*.
- 293.** Con estos antecedentes, este Organismo procede a analizar si la propuesta de enmienda del presidente de la República, podría restringir los derechos de la naturaleza, el derecho humano al ambiente sano y los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades.¹¹⁵

¹¹⁵ Al respecto, la Corte Constitucional señaló que *“La Constitución establece un marco que delimita un margen de configuración o regulación de los derechos y garantías fundamentales propio del legislador orgánico (arts. 132 y 133). Con mayor razón, a través de enmienda, de reforma y de cambio de la Constitución, es posible cambiar el marco constitucional que delimita el referido margen de regulación*

294. El artículo 71 de la Constitución reconoce que la naturaleza, como sujeto de derechos, tiene derecho al respeto integral de su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Además, el artículo 73 de la Constitución señala que el Estado tiene la obligación de aplicar medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.¹¹⁶

295. La Corte Constitucional ha establecido que el reconocimiento de los derechos de la naturaleza en la Constitución se fundamenta en su valoración intrínseca, contraria a la concepción tradicional que solamente la reduce a un conjunto de objetos o recursos para satisfacer las necesidades humanas, especialmente las de orden económico. La Corte estableció:

La valoración intrínseca de la naturaleza implica, por tanto, una concepción definida del ser humano sobre sí mismo, sobre la naturaleza y sobre las relaciones entre ambos. Según esta concepción, el ser humano no debe ser el único sujeto de derechos, ni el centro de la protección ambiental. Al contrario, reconociendo especificidades y diferencias, se plantea la complementariedad entre los seres humanos y otras especies y sistemas naturales en tanto integran sistemas de vida comunes.¹¹⁷

296. Por su parte, el artículo 14 de la Constitución reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*; y declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.

297. Asimismo, la Corte Constitucional ha enfatizado sobre la necesaria interrelación y complementariedad entre el derecho humano al ambiente sano y los derechos de la naturaleza. En efecto, la preservación del entorno natural permite que los seres humanos ejerzan otros derechos, por lo que los derechos de las personas, pueblos y comunidades pueden verse gravemente comprometidos cuando se afectan los derechos de la naturaleza.¹¹⁸

del legislador. Sin embargo, la Constitución prohíbe tanto al legislador como al constituyente establecer restricciones, es decir, limitaciones injustificadas, a los derechos y garantías fundamentales (arts. 11.4, 441 y 442)". Dictamen No. 4-19-RC/19, párrafo 14

¹¹⁶ Constitución de la República, artículo 71.- *"La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. (...) 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 ecosistema";* y, artículo 73.- *"El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales".*

¹¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1149-19-JP/21, párrafos 48, 49 y 50.

¹¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1149-19-JP/21, párrafos 242, 243, 244.

- 298.** Bajo esa lógica, este Organismo ha establecido que en toda actividad humana, incluyendo las de carácter productivo, se deben observar las disposiciones constitucionales y de los instrumentos internacionales en la materia. Además, y de manera conjunta, la Corte ha señalado que los órganos estatales tienen la obligación de generar la normativa y políticas públicas ambientales que regulen estas actividades respetando los parámetros constitucionales para la protección del ambiente y los derechos de la naturaleza.¹¹⁹
- 299.** Por otra parte, la Constitución de la República reconoce como derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades el mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social; a conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles—estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos—; a mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita; a participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras; y, a no ser desplazados de sus tierras ancestrales.¹²⁰
- 300.** En tal sentido, la Corte Constitucional estableció que la administración de los territorios comunitarios por parte de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas tiene, además, relación con la naturaleza y que el Estado tiene la obligación de *“prevenir e identificar todas las prácticas orientadas a restringir el ejercicio de los derechos al territorio, en particular cuando se trata de usos no tradicionales o que están conforme al derecho propio de cada comunidad, pueblo o nacionalidad”*.¹²¹
- 301.** El COAM señala en su artículo 83 que *“[e]l mantenimiento y regeneración de las funciones ecológicas, así como la dinámica de los ecosistemas naturales o intervenidos, generan servicios ambientales que son indispensables para el sustento de la vida y a su vez producen beneficios directos o indirectos a la población”*. Asimismo, tanto la Constitución de la República, como el COAM señalan que los servicios ambientales no son susceptibles de apropiación.¹²²
- 302.** Respecto a la regulación de las actividades de conservación, manejo y restauración para la generación de servicios ambientales, el COAM establece que *“[q]uienes por su acción u omisión permiten la conservación, manejo sostenible y restauración de los ecosistemas y con ello contribuyan con el mantenimiento de su función ecológica, su resiliencia y por ende el flujo de los servicios ambientales, podrán ser retribuidos, de conformidad con los lineamientos que dicte la Autoridad Ambiental Nacional”*.

¹¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1149-19-JP/21, párrafo 247. Al respecto, también la Constitución reconoce a la transversalidad de las políticas de gestión ambiental como un principio: “Art. 395, numeral 2.- Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional.”

¹²⁰ Constitución de la República, artículo 57, numerales 1, 4, 5, 6, 8 y 11.

¹²¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1779-18-EP/21, párrafos 84 y 90.

¹²² Véase, Constitución de la República, artículo 74 y Código Orgánico del Ambiente, artículo 85.

Además, que el Estado garantizará que todas estas actividades se realicen en “*términos justos, equitativos y transparentes considerando las formas asociativas de economía popular y solidaria*”.¹²³

- 303.** Adicionalmente, el COAM en el artículo 86, reconoce la posibilidad de establecer mecanismos financieros de retribución por los servicios ambientales al señalar que “[p]ara el financiamiento de los mecanismos de retribución de las actividades de conservación, manejo sostenible y recuperación de los ecosistemas y su posterior flujo de servicios ambientales, se promoverán los aportes públicos y privados, así como se podrán recibir fondos de donaciones, préstamos o aportes internacionales, impuestos o tasas y cualquier otra fuente que se identifique con estos fines”.
- 304.** Como se indicó anteriormente, el artículo 74 de la Constitución vigente faculta al presidente de la República a administrar y gestionar los servicios ambientales. Además, el COAM establece la posibilidad de implementar mecanismos financieros de retribución por los servicios ambientales. Por lo que, esta Corte encuentra que la medida propuesta por el presidente de la República busca dotar de rango constitucional a la producción, prestación, uso y aprovechamiento de tales mecanismos financieros, incentivos y compensaciones; y, fortalecer la potestad del Estado central para administrarlos.
- 305.** Al respecto, el presidente de la República señala que:

[1]a enmienda propuesta, permitirá la emisión de incentivos financieros y retribuciones por la protección, mantenimiento, uso y aprovechamiento de los servicios ambientales y promoverá [los] derechos de la naturaleza y que en tal sentido, la Constitución reconoce en su artículo 74 que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tienen el derecho a beneficiarse de la naturaleza y de las riquezas naturales de ella, con la finalidad de alcanzar el buen vivir. La posibilidad de regular mecanismos financieros, incentivos y compensaciones por parte del Estado referente a los servicios ambientales, promoverá el mantenimiento y la regeneración de estos. Por lo tanto, no existirá una restricción a este derecho sino una verdadera promoción de su protección, mantenimiento y regeneración a través de esta enmienda, cuyo contenido debe ser entendido como una medida que prevé la progresividad de los derechos reconocidos en la Constitución. Más aún, si la misma promoverá la participación de las personas, colectividades y nacionalidades para que puedan percibir una retribución o un incentivo en la garantía y protección de los derechos de la naturaleza.

- 306.** Por consiguiente, esta Corte encuentra que la enmienda al artículo 74 de la Constitución para establecer mecanismos financieros, incentivos y compensaciones para la generación de servicios ambientales; y, el reforzar la potestad exclusiva del Estado para administrarlos, constituye una forma de ejercitar una facultad ya consagrada en la Constitución y en el ordenamiento jurídico vigente.
- 307.** Considerando que esta facultad de regulación de los servicios ambientales –ya reconocida en la Constitución–, debe realizarse en términos justos, equitativos y

¹²³ Código Orgánico del Ambiente, artículo 85.

transparentes, con absoluto respeto a los derechos de la naturaleza, al derecho humano a un ambiente sano, y sin restringir los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades, esta Corte concluye que no restringe derechos ni garantías.

- 308.** Sin embargo, la Corte observa que la disposición transitoria segunda, planteada por el presidente de la República, entrega la facultad al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica de expedir acuerdos ministeriales para aplicar la presente enmienda constitucional hasta que la Asamblea Nacional cumpla con la Disposición Transitoria Primera.
- 309.** A este respecto, cabe recalcar que en virtud del principio de reserva legal, que se encuentra consagrado en los artículos 132(1) y 133(2) de la Constitución, esta atribución reconocida en la propuesta de enmienda no implica que el Ministerio pueda establecer limitaciones al ejercicio de los derechos constitucionales al ambiente sano, de la naturaleza, o derechos humanos individuales o colectivos, porque la regulación y limitación de derechos constitucionales le corresponde a la Asamblea Nacional por medio de ley orgánica.
- 310.** En este contexto, esta Corte establece que la modificación constitucional planteada, cumple con los requisitos establecidos en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución y considera que la enmienda sí es el trámite apto para la presente propuesta, siempre que supere el control de constitucionalidad de los considerandos y el cuestionario, propios del segundo momento de intervención de la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99 numeral 2, 103, 104 y 105 de la LOGJCC.

7. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la Constitución y la Ley, emite el siguiente DICTAMEN:

- 1.** El procedimiento de enmienda, establecido en el artículo 441 de la Constitución, sí es apto para la modificación constitucional contenida en las preguntas 2, 3, 4, 5, 7 y 8 de la propuesta presentada por el presidente de la República.
- 2.** En las preguntas 1 y 6 esta Corte considera que la modificación constitucional podría ser tramitada, al menos, vía reforma parcial por lo que no procede tramitarla vía enmienda como propone el presidente de la República, de acuerdo al artículo 441 de la Constitución.
- 3.** De este modo, la Corte Constitucional cumple el primer momento de control de constitucionalidad para la tramitación de la modificación constitucional. El segundo momento se llevará a cabo, respecto de las preguntas 2, 3, 4, 5, 7 y 8. Este segundo momento inicia con el avoco conocimiento para efectuar el control

de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum, de acuerdo con el artículo 105 de la LOGJCC y la jurisprudencia de esta Corte.

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 de la siguiente manera: las preguntas 3, 5, 7 y 8 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; las preguntas 1 y 6 con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, y dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet; y, las preguntas 2 y 4 con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, y un voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, en sesión extraordinaria de miércoles 12 de octubre de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 4-22-RC/22

VOTO SALVADO PARCIAL DE LAS PREGUNTAS 2 y 4

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

I. Antecedente

1. En sesión del Pleno del día 12 de octubre de 2022, la Corte Constitucional aprobó, con voto de mayoría, el dictamen correspondiente a la causa **No. 4-22-RC**, en el que se determinó que la vía de enmienda constitucional es procedente para las preguntas 2, 4, 5, 7 y 8 de la propuesta remitida por el presidente de la República. Si bien coincido en gran parte con lo decidido en el dictamen de mayoría, discrepo con lo resuelto respecto de las preguntas 2 y 4, las cuales, a mi juicio, no proceden vía enmienda. En tal sentido, al no coincidir con la decisión de mayoría, sobre la base del artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), formulo respetuosamente el siguiente voto salvado:

II. Análisis

2. Disiento del voto de mayoría, ya que las preguntas 2 y 4 conllevan cambios significativos a la Constitución. La pregunta 2, como sostiene el voto de mayoría, podría ser interpretada a partir de la noción de que la configuración del crimen organizado transnacional implica conductas que habilitan la extradición para quienes incurren en este tipo de delitos. Sin embargo, en mi criterio, tal propuesta restringe el derecho constitucional a ser juzgado con sujeción a las normas del Estado ecuatoriano. La pregunta 4, en cambio, modifica la estructura fundamental del texto constitucional, transgrediendo así los límites materiales establecidos en su artículo 441. Esta propuesta conllevaría un cambio significativo a la distribución de escaños en el órgano legislativo, afectando especialmente el número de representantes de las provincias menos habitadas en el Ecuador, además de las circunscripciones en el extranjero. Por ello, sostendré que estos cambios no son procedentes mediante la vía de enmienda.

A. Consideraciones preliminares sobre la propuesta de enmienda

3. Un cambio a la Constitución implica un proceso jurídico y político de gran relevancia. Es claro que la Constitución no es obra del legislador y en esa medida no puede ser cambiada por él. Consecuentemente, un cambio al texto constitucional tiene un proceso diferente y más complejo que el de una ley.
4. La Corte Constitucional, como el máximo órgano de interpretación y control de la Constitución, debe valorar la tensión que se presenta entre su estabilidad y su cambio, es decir, entre la rigidez y la necesidad de adecuación a las exigencias de las nuevas

realidades y contextos por los que atraviesa el país.¹ De tal manera, este Organismo debe garantizar que el proceso político respete los límites materiales de la enmienda y, a su vez, cumpla de forma ordenada y estricta con los procedimientos establecidos en la misma Constitución.

5. La reforma, sus límites y procedimientos se convierten en una garantía extraordinaria de preservación de la Constitución que, en constituciones rígidas como la de Ecuador, debe funcionar como un seguro para que los cambios no sobrepasen los límites de reforma establecidos en la Norma Suprema.
6. La Constitución ecuatoriana establece un sistema gradado de reforma constitucional que comprende tres mecanismos: la enmienda, la reforma parcial y la asamblea constituyente. Este sistema la caracteriza como una Constitución rígida. De ahí que son relevantes los límites materiales previstos en los artículos 441 al 444 de la Constitución, a efectos de dictaminar la procedencia de la vía de reforma constitucional. Vale destacar que el análisis de los límites formales que corresponden al procedimiento de la reforma como es la iniciativa, el proceso legislativo y el referendo de aprobación no forman parte del análisis de control de vía, sino que podrán ser analizados en los momentos de control oportunos.²
7. Bajo estas consideraciones, en este voto salvado se abordarán los siguientes problemas jurídicos: A) ¿Qué es un cambio significativo a la Constitución?, B) ¿Cuáles son los límites para reformar la Constitución mediante enmienda? y C) ¿Por qué las preguntas 2 y 4 no proceden mediante la vía de enmienda constitucional?

A) ¿Qué es un cambio significativo a la Constitución?

8. Como se ha dicho, la rigidez, entendida como garantía extraordinaria de la Constitución, opera imponiendo límites materiales y formales para su reforma, a efectos de evitar que la Constitución sea modificada al punto de desnaturalizarla. Un *cambio significativo*, por tanto, es aquel que incide en las características dogmáticas u orgánicas sustanciales de la Constitución provocando la alteración que pueda ser incompatible con la integralidad del texto constitucional, contradiciendo el espíritu del constituyente, reduciendo su fuerza normativa, flexibilizando su rigidez o incluso, condicionando su existencia.
9. En esa línea, la Corte ha indicado que la enmienda se distingue de los otros mecanismos gradados para modificar el texto constitucional, puesto que es una vía

¹ Ver: Benavides, Jorge, “Reforma constitucional y límites en la Constitución ecuatoriana de 2008”, Tesis Doctoral en Derecho Constitucional, Universidad de Sevilla, pág. 125.

² La Corte Constitucional, en el Dictamen No. 8-19-RC/19, párr. 17, señaló que “[l]a Constitución establece los procedimientos de modificación de su texto, a través de un sistema jerarquizado en el que se prevén tres mecanismos que se diferencian entre sí. Cada uno de estos 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”

idónea para llevar a cabo modificaciones no sustanciales al texto constitucional.³ Así lo ha expresado este Organismo: “...la enmienda debe respetar el espíritu del constituyente y no puede implicar cambios significativos en el texto constitucional. Tal espíritu se traduce en delimitar los principales rasgos de identidad del pueblo ecuatoriano, establecidos en el preámbulo”.⁴

10. Siguiendo esta idea, la Corte también ha entendido que un *cambio no significativo*, “no incurre en una alteración orgánica ni en una restricción dogmática de la Constitución”.⁵ En el voto salvado al dictamen No. 3-22-RC/22, expresé:

*“Si bien este parámetro no es un límite expreso a la rigidez constitucional (prevista en el artículo 441 de la Constitución) es una forma de identificar el alcance y la magnitud del cambio que se busca incorporar en la Norma Suprema. De tal manera, un cambio no significativo es aquel que corrige un error semántico u ortográfico en el texto constitucional o aquellas modificaciones y actualizaciones que no alteran drásticamente su espíritu o identidad”.*⁶

11. De ahí que una enmienda constitucional puede operar sobre aspectos que podrían ser considerados como no significativos, tales como la precisión de la técnica legislativa constitucional o la actualización de materias que no impliquen la transgresión de alguno de los límites materiales que contempla el artículo 441 la Constitución. Una enmienda, de manera general, no podría contradecir la voluntad del constituyente, sin que aquello se traduzca en una imposibilidad férrea para modificar el texto constitucional, ni impida el ejercicio la función de adecuación constitucional que se ejerce a través de los mecanismos de reforma constitucional.

B) ¿Cuáles son los límites para reformar la Constitución mediante enmienda?

12. La *enmienda*, prevista en el artículo 441 de la Constitución, cuenta con cuatro límites materiales que deben ser analizados bajo un escrutinio estricto. Estos límites son:

12.1 Que las modificaciones *no alteren la estructura fundamental de la Constitución*. Este parámetro impide cambios en “*aquellas características que definen y distinguen la identidad de la Norma Suprema*”⁷, es decir, aquellos aspectos orgánicos y dogmáticos que caracterizan y dotan de identidad a la Constitución. Lo dicho se podría concretar, por ejemplo, en el cambio de la regulación constitucional sobre la forma de gobierno y su representatividad, en las competencias de las funciones estatales o de los órganos creados por la

³ Corte Constitucional, Dictamen No. 1-19-RC/19, párr. 9

⁴ Corte Constitucional, Dictamen No. No. 2-10-RC/22, párr. 33

⁵ Corte Constitucional, Dictamen No. 4-18-RC/19, párr. 51.

⁶ Corte Constitucional, Dictamen No. 3-22-RC/22, párr.7.

⁷ Voto salvado de la jueza Alejandra Cárdenas Reyes y del juez Jhoel Escudero Soliz al dictamen No. 3-22-RC/22, párr. 16.

Constitución, además de cambios drásticos en la designación y conformación de los órganos de las funciones del Estado, entre otros.

12.2 Que *no altere el carácter o elementos constitutivos del Estado*. Los elementos constitutivos del Estado se refieren a su modelo y características definitorias, deberes generales estatales, territorio, pueblo, soberanía y gobierno, aspectos que son contemplados a lo largo del texto constitucional, aunque tienen mayor visibilidad en el título 1 de la Constitución. Es claro que la alteración de alguno de estos elementos implica un *cambio significativo*, pues su importancia estriba en los caracteres sustanciales de la organización del Estado y el gobierno de la sociedad política y jurídicamente organizada, aspectos que exigen un procedimiento más riguroso para su modificación.

12.3 Que *no establezcan restricciones a los derechos y garantías*. Este parámetro impide que los niveles alcanzados de reconocimiento, protección, goce y ejercicio de los derechos constitucionales, así como las garantías establecidas para su protección y tutela, sean debilitados, reducidos o eliminados. Este límite prohíbe expresamente restringir el alcance y contenido de un derecho.

12.4 Finalmente, la Constitución establece que no procede incorporar cambios a los artículos 441 a 444 de la Constitución a través de enmienda.

13. A efectos de no debilitar la rigidez de la Constitución y propiciar cambios significativos en el texto constitucional mediante el mecanismo menos riguroso que es la enmienda, estos criterios se considerarán al momento de realizar el examen de constitucionalidad de la vía.

C. ¿Por qué la reforma constitucional propuesta en las preguntas 2 y 4 no proceden mediante la vía de enmienda?

14. Resulta fundamental hacer presente que tanto el criterio de cambio significativo como los límites materiales de la enmienda deben comprenderse a la luz de la magnitud de la propuesta de enmienda planteada en las preguntas 2 y 4, frente a la rigidez que caracteriza a la Constitución ecuatoriana.

C.1 Control constitucional de vía de la pregunta 2

15. La Tabla 1 muestra la norma vigente frente a la propuesta de enmienda, para posteriormente examinar si dicha modificación es un cambio significativo que supera el límite de la no restricción a derechos y garantías, establecido en el artículo 441 de la Constitución.

Tabla 1: Norma vigente y propuesta de enmienda del artículo 79 CRE

NORMA VIGENTE	PROPUESTA DE ENMIENDA
<p>Art. 79.- En ningún caso se concederá la extradición de una ecuatoriana o ecuatoriano. Su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador</p>	<p>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. Los procesos de extradición garantizarán el trato justo, y se efectuarán de conformidad con lo previsto en los tratados internacionales ratificados por el Ecuador. En ningún caso procederá la extradición cuando: 1. 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. Existan razones fundadas para creer que la personas (sic) extraditada estaría en peligro de ser sometida a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.</p>
	<p>Disposición transitoria constitucional: La Asamblea Nacional tendrá un plazo improrrogable de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial para aprobar la ley reformativa a la Ley de Extradición que regule la presente enmienda constitucional. Este plazo podrá ser prorrogado por una única vez hasta por ciento ochenta días, previa resolución motivada del Pleno de la Asamblea Nacional.</p>
	<p>Disposición transitoria constitucional: Hasta que la Asamblea Nacional cumpla con la Disposición Transitoria Primera, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, expedirá los acuerdos</p>

	<p>ministeriales pertinentes para aplicar la presente enmienda constitucional, de conformidad con la ley. Esta normativa se expedirá en un plazo de cuarenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial.</p>
--	--

- 16.** Resulta evidente que la modificación propuesta por el presidente de la República, vía enmienda, reemplaza drásticamente el texto vigente del artículo 79 porque habilita la extradición de nacionales, en el caso de los delitos relacionados con el crimen organizado transnacional. Actualmente, la prohibición de extradición de nacionales es absoluta, y la Constitución resguarda el derecho que tienen los ecuatorianos a ser juzgados bajo las leyes del Ecuador, como una garantía del debido proceso en materia penal.
- 17.** La propuesta de enmienda configura una nueva norma constitucional, señala que los procesos de extradición respetarán los derechos y garantías, y justifica que se efectuarán de conformidad con lo previsto en los tratados internacionales ratificados por el Ecuador. Además, establece dos límites para no extraditar a ecuatorianos: i) si tiene como fin perseguir o sancionar a una persona por razón de su sexo, raza, religión, nacionalidad, origen étnico, ideología u opiniones políticas; y, ii) si hay peligro de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- 18.** Para justificar su propuesta, el presidente expresa las siguientes razones:
- 18.1** Considera a la extradición como un mecanismo de cooperación internacional y una herramienta eficaz para la lucha contra la delincuencia organizada transnacional.⁸ En ese sentido, se indica que, “...*nos encontramos frente a una enmienda constitucional que busca permitir mayor cooperación entre Estados y así ofrecer mayor efectividad en el aseguramiento de la seguridad pública, como rol fundamental del Estado*”.⁹
- 18.2** En cuanto a los límites materiales de la enmienda señala que la propuesta no modifica el procedimiento de reforma constitucional, ni altera la estructura fundamental de la Constitución, así como tampoco el carácter y los elementos constitutivos del Estado.

⁸ Al respecto, el Presidente indica que, “...*en el Ecuador existe un sistema de justicia deficiente, donde la mayor parte de causas no son resueltas o, no son resueltas en el tiempo oportuno. La violencia, el crimen organizado, el narcotráfico y demás elementos son plagas sociales las cuales el Estado tiene la responsabilidad de abordar por lo que, es necesario tomar las medidas correspondientes para enfrentarlos*”.

⁹ Caso 4-22-RC, párr. 245.

- 18.3** Sostiene que existiría, *“Una tensión más clara... con la condición de que la propuesta de enmienda no restrinja derechos o garantías”*, por lo que analiza este límite material de reforma a la Constitución. Para el efecto, cita los Dictámenes No. 4-19-RC/19 y 5-19-RC/1910 y señala que la Corte, *“ha reconocido que, vía enmienda es posible insertar limitaciones que cumplan con la aplicación del test de ponderación, y como consecuencia que se analice si la limitación cumple con los estándares de proporcionalidad, necesidad e idoneidad, razonables al ejercicio de derechos y garantías fundamentales”*. Con lo cual realiza el test de proporcionalidad, concluyendo que la propuesta de enmienda no limita de manera irrazonable derechos constitucionales.
- 18.4** Finalmente, señala que la propuesta de enmienda garantizará el derecho a la verdad de las víctimas y la lucha contra la impunidad en casos de crimen organizado transnacional.
- 19.** En mi criterio, el cambio propuesto no puede realizarse vía enmienda porque restringe el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado bajo la sujeción *“a las leyes del Ecuador”*, como expresamente establece el artículo 79 de la Constitución. Por el contrario, con la propuesta de enmienda se autorizaría a que los ecuatorianos que incurran en delitos de crimen organizado transnacional, delitos que -dicho sea de paso- no se encuentran taxativamente definidos ni siquiera en instrumentos internacionales, sean juzgados bajo leyes y procedimientos extranjeros e internacionales que no se encuentran bajo el imperio de la Constitución ecuatoriana, ni sus derechos y garantías. Esto implica un cambio significativo a la norma vigente, y, desde mi óptica, una restricción a la protección absoluta establecida originalmente por el constituyente para los ecuatorianos.¹¹
- 20.** En virtud de lo señalado, considero que no son aplicables a este caso los dictámenes No. 04-19-RC/19 y 05-19-RC/19 ni tampoco el razonamiento que el voto de mayoría realiza para distinguir las limitaciones irrazonables de los derechos de aquellas justificadas. En particular, me refiero a que no cabe realizar un examen de proporcionalidad para determinar si se justifica o no la restricción de derechos, pues este ejercicio implica por sí mismo el reconocimiento de una restricción o limitación prohibida por el artículo 441 de la Constitución. La propuesta analizada, al relativizar

¹⁰ La Corte ha sostenido que, *“... la determinación de la vía adecuada para tramitar una modificación constitucional exige que esta Corte verifique si existen limitaciones de derechos y si es que éstas son justificadas o injustificadas. En el primer caso, la vía adecuada podrá ser la enmienda constitucional”*. Luego de lo cual se realiza dicho análisis, en el que se concluye que, *“...la modificación no implica que exista una limitación ni una restricción al derecho subyacente ya que al mantener una serie de garantías, a nivel nacional e internacional, no se afecta su contenido esencial. Como se observa, el debido proceso, como derecho protegido por la garantía contenida en el artículo 79, mantiene un alto grado de protección. Por lo que la limitación a la garantía (contenida en el artículo 79 de la Constitución) no limita a su vez el ejercicio del derecho subyacente. En función de lo anterior, es viable el cambio a través de la enmienda”*.

¹¹ Esta protección constitucional ha estado vigente desde la Constitución de 1946, lo cual denota su raigambre en la historia constitucional del Ecuador y de manera particular, del régimen de garantías al debido proceso en materia penal.

una prohibición absoluta, evidencia un cambio que no puede justificarse bajo un ejercicio argumentativo que admita gradualidad o ponderación.

21. La Constitución no excluye la posibilidad de que los derechos y garantías puedan ser modificados. Sin embargo, es razonable que dicha modificación, cuando implique una restricción, no puede operar bajo el procedimiento menos riguroso de reforma constitucional que es la enmienda. Lo dicho, además, se encuentra en concordancia con los artículos 1, 11.4, 84, 441 y 442 de la Constitución que definen al Estado como constitucional de derechos y desarrollan la prohibición de que cualquier norma jurídica o cambio constitucional restrinja el contenido de los derechos y garantías constitucionales.
22. Efectuar un examen de proporcionalidad para relativizar una prohibición absoluta establecida por el constituyente originario conlleva realizar una interpretación de una norma constitucional clara, que trae el riesgo de debilitar la rigidez material exigida para la reforma a través de enmienda. Al detectar una restricción de una garantía de un derecho constitucional no cabe realizar, como solicita el presidente de la República, ponderación o test de proporcionalidad alguno.
23. El presidente ha señalado que la propuesta de enmienda pretende fortalecer la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. Si bien dicho objetivo es legítimo, no es menos cierto que los cambios que se realicen a la Constitución deben observar estrictamente los límites materiales y procedimentales previstos para su reforma. Adicionalmente, vale recordar que tanto el Ejecutivo, así como los demás órganos estatales cuentan una amplia gama de competencias orientadas a atender los graves de problemas de seguridad que atraviesa el país. Entre estas medidas ordinarias se puede destacar el fortalecimiento de las instituciones y normas que conforman el Sistema de Seguridad Pública y del Estado, además de la administración de justicia especializada en materia de crimen organizado y corrupción.¹² La mejora continua de los órganos orientados a velar por la seguridad depende en gran parte de la voluntad política y no demanda sacrificios constitucionales que implican limitaciones a derechos constitucionales.
24. Adicionalmente, se verifica que la propuesta busca añadir textos transitorios para operativizar el cambio constitucional. Estos textos regularían temporalmente la extradición a través de normas infra-legales, lo cual debería observar el principio de reserva de ley orgánica, de conformidad con el artículo 133.2 de la Constitución.
25. En síntesis, la pregunta 2 no puede ser sometida a enmienda por ser un cambio significativo que restringe el derecho a ser juzgado con sujeción a las leyes del Estado ecuatoriano, relativiza una prohibición absoluta establecida por el constituyente y, en consecuencia, incurre en el límite material previsto en el artículo 441 de la Constitución.

¹² Sentencia No. 9-22-IN, de

C.2 Control constitucional de vía de la pregunta 4

26. La Tabla 2 muestra la norma vigente frente a la propuesta de enmienda, para posteriormente examinar si la misma es un cambio significativo que supera el límite de la alteración de la estructura fundamental de la Constitución, establecido en el artículo 441 de la Constitución.

Tabla 2: Norma vigente y propuesta de enmienda del artículo 118 CRE

NORMA VIGENTE	PROPUESTA DE ENMIENDA
<p>Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años. La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. La Asamblea Nacional se integrará por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional. 2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población. 3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior. 	<p>Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años. La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. La Asamblea Nacional se integrará por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dos asambleístas elegidos por circunscripción nacional por cada millón de habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones. 2. Un Asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones. 3. Un asambleísta elegido por circunscripción del exterior por cada quinientos mil habitantes que residan en el exterior de acuerdo con los datos poblacionales del organismo rector en materia de movilidad humana.
	<p>Disposiciones Transitorias Primera.- La Asamblea Nacional tendrá un plazo improrrogable de trescientos sesenta y</p>

	<p>cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial para aprobar las leyes reformativas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa y a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, que regulen la presente enmienda constitucional, de conformidad con los principios reconocidos en el artículo 116 de la Constitución de la República del Ecuador. Segunda.- En el plazo máximo de cuarenta y cinco días contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana emitirá las directrices para garantizar que exista un registro de la población ecuatoriana en el exterior. El registro deberá ser funcional a trescientos sesenta y cinco días contados desde la aprobación de las directrices. Tercera.- En caso de existir elecciones anticipadas de los asambleístas antes del cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda, se utilizarán como los datos poblacionales del exterior los que entregue el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana</p>
	<p>Disposición Derogatoria Única.- Deróguense todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo</p>

27. La propuesta presentada por el presidente de la República al artículo 118 de la Constitución es un reemplazo significativo de dicha norma que comprende los siguientes aspectos:

27.1 En la norma actual se contempla la elección de quince asambleístas nacionales, mientras que la propuesta establece la elección de dos asambleístas nacionales

por cada millón de habitantes. Es decir, existirían más representantes lo cual, en principio, favorecería a las provincias más habitadas.

- 27.2** Propone una nueva forma de elegir a los asambleístas, disminuyendo la base establecida por el constituyente que actualmente es de dos por cada provincia, más uno por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil. Esta fórmula cambia a un asambleísta por provincia y a uno adicional por cada doscientos cincuenta mil habitantes. De nuevo, dicha propuesta favorece las provincias más pobladas y actúa en desmedro de aquellas provincias menos habitadas.
- 27.3** Elimina la remisión a la ley para la elección de asambleístas regionales, distritales y de las circunscripciones de ecuatorianos en el exterior. En el último caso, establece la elección de un asambleísta por cada quinientos mil ecuatorianos en el exterior, lo cual reduce sustancialmente el número de representantes en el legislativo que tienen los ecuatorianos residentes en el extranjero.
- 28.** El presidente fundamenta esta propuesta como una potencial solución a dos problemas. Por una parte, al deficiente modelo de representatividad y proporcionalidad en la conformación de la Legislatura; y, por otra, a la falta de credibilidad y confianza de la ciudadanía en la gestión de la Asamblea Nacional.
- 29.** Si bien la Corte ha establecido en dictámenes previos que el número de asambleístas puede ser modificado vía enmienda¹³, la presente propuesta de enmienda no solo reduce numéricamente la cantidad de asambleístas, sino que afecta la representatividad de la mayoría de las provincias y de las circunscripciones de ecuatorianos en el exterior. Por ejemplo, los ecuatorianos en el exterior que actualmente cuentan con seis representantes (dos por cada circunscripción) pasarían a tener solo dos representantes, según la proyección realizada por el Ejecutivo. De igual manera, la representación del porcentaje de escaños de 16 provincias en la Asamblea Nacional se vería disminuida, afectando especialmente la presencia de los territorios con menor población en el legislativo. Sin lugar a dudas, este es un cambio significativo porque introduce un desequilibrio dentro de la función legislativa, en cuanto a la representación de los compatriotas que viven en el exterior y en provincias menos habitadas, en relación a aquellas que tienen más población, propiciando un desbalance que contraviene las regulaciones y distribución de escaños por provincias y circunscripciones establecidas por el constituyente.
- 30.** Así, de las actas de la Asamblea Constituyente de 2008 se verifica que se incluyó el número de asambleístas en el artículo 118, ya que “(...) *la integración de un Congreso*

¹³ Este Organismo en su dictamen 10-19-RC/20, sostuvo: “(...) *no se modifican los elementos constitutivos del Estado, siempre y cuando la reducción numérica no altere el carácter democrático del Estado, ni el régimen representativo establecido en el artículo 1, y que la representatividad de todas las provincias del país se mantenga, lo cual, como se ha dicho, se cumple en la propuesta presentada.*”

o Asamblea Nacional de la Función Legislativa, tiene que estar precisa en el texto constitucional, no cabe dejar a leyes secundarias cómo se integra una Asamblea Nacional.”¹⁴ Además, consideró que “(...) la falta de delimitación de quienes conformarán el nuevo Parlamento ecuatoriano al simplemente enunciarse que serán asambleístas nacionales, asambleístas provinciales, asambleístas regionales (...) deja abierta la puerta para que una ley inferior que puede ser la Ley de Elecciones modifique la representación popular (...)”.¹⁵

- 31.** De tal suerte que, según el constituyente, la composición de la Asamblea Nacional establecida en el artículo 118 de la Constitución tiene como objetivo contrarrestar el bicentralismo, favoreciendo que aquellas provincias que no cuentan con similares condiciones políticas, geográficas, sociales y económicas, y cuyo número de habitantes es notoriamente menor, puedan hacer valer su voz en el órgano legislativo. Consecuentemente, la disposición vigente democratiza la representación en el órgano legislativo, no solamente desde una perspectiva cuantitativa, referida al número de habitantes, sino también cualitativa.
- 32.** Cabe notar que las justificaciones expuestas por el presidente de la República confunden el principio de igualdad del voto, es decir, el número de personas y su representación en número de asambleístas, con el principio de proporcionalidad que alude a la relación entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que logra una organización política en el órgano legislativo. Estos argumentos no son suficientes para superar los límites que habiliten a cambiar la configuración establecida por el constituyente.
- 33.** Bajo estas consideraciones, a mi criterio, el cambio propuesto en el artículo 118 afecta la representatividad democrática como un elemento de la estructura fundamental de la Constitución, lo que resulta especialmente relevante pues modifica la integración del órgano de representación democrática más importante dentro del Estado. En consecuencia, esta modificación no puede ser tratada vía enmienda por ser significativa y afectar la relación de representación territorial en la mayoría de provincias, en detrimento de aquellas con menor población y de las circunscripciones de ecuatorianos en el exterior.
- 34.** Respecto al argumento relativo a la falta de credibilidad y confianza de la ciudadanía en la gestión de la Asamblea Nacional, que esgrime el presidente, es menester señalar que estas no están particularmente condicionadas por el número de integrantes. De hecho, la desconfianza ciudadana en sus instituciones y estamentos gubernamentales revela la desconexión entre estos y los valores y metas programáticas de la sociedad, de tal forma que la mejora de la credibilidad de los órganos públicos no está atada al número de sus integrantes, sino a la mejora constante de las instituciones y del ejercicio

¹⁴ Asamblea Constituyente, Acta No. 072. Pág. 29

¹⁵ Asamblea Constituyente, Acta No. 072. Pág. 32

adecuado que estas realicen de las competencias que la Constitución y el ordenamiento jurídico prevén.

35. Por las razones expuestas, estimo que las propuestas de modificación constitucional planteadas en las preguntas 2 y 4 no califican para ser tramitadas por la vía de enmienda establecida en el artículo 441 de la Constitución.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en el dictamen de la causa 4-22-RC, fue presentado en Secretaría General el 12 de octubre de 2022, mediante correo electrónico a las 16:30; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 4-22-RC/22

VOTO SALVADO

Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet

I. Antecedentes

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 12 de octubre de 2022, aprobó el Dictamen N°. 4-22-RC/22, mismo que analizó si las ocho preguntas planteadas por el presidente de la República del Ecuador (“**presidente**”) deben ser tramitadas por vía de enmienda constitucional.

II. Propuesta de modificación constitucional

2. Respetando la decisión de mayoría, emitimos el presente voto salvado, pues disintimos del decisorio No. 2 del Dictamen que prevé que las propuestas de enmienda contenidas en las preguntas 1 y 6 deben ser tramitadas al menos a través de reforma parcial, como vía de modificación constitucional.
3. Al respecto, debemos aclarar que suscribimos el análisis y decisorio aprobado en mayoría a las preguntas 2, 3, 4, 5, 7 y 8; por lo que, sin perjuicio de nuestra decisión particular en las preguntas indicadas, este voto razonado exterioriza un debate profundo al seno de este Organismo y las razones que nos llevaron a separarnos del criterio de mayoría, como a continuación se expone.

III. Análisis

3.1. Consideración previa: sobre la estructura fundamental de la Constitución

4. Debemos precisar que la estructura fundamental de la Constitución de la República (“**CRE**”) se asocia a la configuración institucional orgánica y al diseño dogmático del régimen de derechos y garantías (derivados de los principios constitucionales), estatuido por el poder constituyente originario, y que implica aspectos objetivos y tangibles, cuyo cambio no puede efectuarse por enmienda constitucional, sino que la reconfiguración orgánica y el rediseño del régimen de derechos y garantías están reservados para los otros dos mecanismos de modificación constitucional, esto es la reforma parcial (en lo orgánico) y el cambio constitucional (en lo dogmático y orgánico).
5. Esto implica que, si una modificación constitucional implementa figuras constitucionales que ya han sido aplicadas, que no son inéditas ni incontrovertibles, estas pueden efectuarse por enmienda constitucional, ya que no implica una reconfiguración orgánica, ni un rediseño dogmático de la estructura fundamental de la Constitución.¹

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 4-18-RC/19, párr. 50.

3.2. Sobre la pregunta 1, colaboración de Fuerzas Armadas para “combatir” el crimen organizado transnacional

6. En función de lo expresado previamente, conviene recordar que la pregunta 1 propuesta por Presidencia -relativa a la complementariedad de Fuerzas Armadas (“FFAA”) para “combatir” el crimen organizado- está formulada en los siguientes términos:

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?*

7. Existen diversas posturas sobre la justificación del Estado. Las principales corrientes teóricas se fundamentan en el contractualismo absolutista, contrato político y contrato social. Pese a que dichas teorías han sido formuladas por distintos filósofos², quienes teóricamente discrepan en cuanto a la naturaleza del hombre, las tres concuerdan en la existencia de un contrato o acuerdo en la sociedad política. En cuanto a la existencia de un contrato social, Jean-Jacques Rousseau mantiene que este “*tiene por fin la conservación de los contratantes*”³. Es decir que, por medio de un pacto, los seres humanos ceden derechos con el fin de mantener el orden y la seguridad. Los seres humanos, por supervivencia y para evitar riesgos forman una “*asociación que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado, y por virtud de la cual cada uno, uniéndose a todos [...]*”. Considerando lo expuesto, se advierte que la justificación del Estado también se fundamenta en la seguridad que este debe brindar a sus ciudadanos. Así, si el Estado no puede asegurar el orden y la seguridad de sus contratantes, éste pierde su justificación.
8. Ahora bien, históricamente se ha avanzado desde un estado absoluto (donde no existían derechos y el poder se encontraba centrado en una sola persona) a un estado constitucional de derechos (donde el límite del poder es la Constitución y ésta reconoce derechos). El desarrollo de los modelos constitucionales ha avanzado paralelamente con los modelos de democracia. Así, el surgimiento de las democracias modernas amerita que se replantee el rol de las FFAA en la seguridad pública. Ello en virtud de que los altos índices de violencia: 1) afectan la obligación estatal de proteger derechos fundamentales; y, 2) inciden en la sostenibilidad del orden social. En estas circunstancias, amerita que las FFAA adopten una misión que está expresamente prevista en la CRE, la cual es la protección de derechos fundamentales como la vida, la propiedad, la seguridad del conjunto social, entre otros. En consecuencia, no se observa una trasgresión al principio democrático. Al contrario, en virtud de la justificación del Estado, desde una visión contractualista, se observa que la propuesta no altera los elementos constitutivos del Estado.
9. El análisis que realiza el Dictamen de mayoría sobre dicha propuesta de modificación constitucional tiene como base el siguiente razonamiento:

² Thomas Hobbes, John Locke y Jean-Jacques Rousseau, respectivamente.

³ Contrato Social. Jean Jacques Rousseau. Editorial: Partido de la Revolución Democrática.

- (i) La propuesta *in examine* conllevaría que el presidente tenga **discrecionalidad** para decretar la colaboración de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional.
 - (ii) **Se alteraría la estructura fundamental de la Constitución por dos razones.** La primera se centra en una **potencial** incidencia en las obligaciones internacionales del Estado. La segunda, se enfoca en que la separación entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional refleja un valor fundamental de la Constitución que es la protección de los derechos constitucionales. Así, el voto de mayoría se refiere a que las Fuerzas Armadas sólo pueden participar en el control del orden público durante la vigencia de un estado de excepción, por lo que se debería mantener una limitación y separación de las Fuerzas Armadas de la Policía Nacional.
 - (iii) **Se alteraría el carácter del Estado y sus elementos constitutivos** por cuanto la propuesta de enmienda afecta al principio republicano de separación de poderes, pues el poder se concentraría en el Ejecutivo, en caso de aprobarse la pregunta.
 - (iv) **No se restringiría derechos y garantías.**
10. En contraste a las razones expuestas, consideramos que, si bien la enmienda propuesta en la pregunta 1 implica cambios en las competencias constitucionalmente asignadas a Fuerzas Armadas, estos respetan los límites del artículo 441 de la Constitución.

3.2.1. **La pregunta 1 no altera la estructura fundamental de la Constitución ni el carácter y elementos constitutivos del Estado**

11. En primer lugar, el argumento principal del voto de mayoría para sostener que se altera **la estructura fundamental de la Constitución** parte de una situación hipotética. Es decir que, en lugar de realizar una hermenéutica constitucional para verificar el alcance de la pregunta, la *ratio decidendi* se fundamenta en una mera suposición.
12. El artículo 158 de la CRE manda:

Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.

La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.

Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico. (énfasis añadido).

13. Consideramos que, en virtud de la propuesta formulada, se debe realizar una lectura sistemática y teleológica del artículo citado en el párrafo previo. Utilizando ambos métodos de interpretación, se desprende que las FFAA y la Policía Nacional se

configuran como dos instituciones que tienen la misión de protección de los derechos de los ciudadanos.

14. La misión fundamental de las Fuerzas Armadas es la defensa. Por otro lado, el mantenimiento del orden público es función privativa del Estado. Esta responsabilidad estatal ha sido asignada a la Policía Nacional. Por lo que, partiendo de ambas premisas, se observa que no existe una exclusión, ni prohibición para la complementariedad entre las dos entidades, cuyos esfuerzos conjuntos deben implementarse con total respeto de los derechos fundamentales, la dignidad humana y del ordenamiento jurídico como establece el mismo artículo 158 inciso cuarto de la Constitución.
15. En este sentido, la existencia de una misión primordial no implica que esta sea la única. Pues, como el propio artículo prevé, ambas instituciones tienen como misión la protección de los derechos, pues considerando que el mantenimiento del orden público es una responsabilidad privativa del Estado, se puede colegir que las dos entidades de la fuerza pública estatal complementen esfuerzos para la protección de las libertades ciudadanas.
16. Considerando lo expuesto, la primera pregunta implicaría la aplicación del principio de coordinación contemplado en el artículo 226 de la Constitución, por el cual las mentadas instituciones deben garantizar, en conjunto, la seguridad integral, contemplada en el artículo 3 número 8 y en el Art. 393 de la Constitución que disponen:

Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Art. 393.- El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno (énfasis añadido).

17. La complementariedad entre la fuerza pública del Estado, busca entonces que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas conjuntamente implementen acciones para asegurar la seguridad integral de la sociedad, cada una desde su ámbito de competencias constitucionales, con total respeto de los derechos constitucionales y sin excesos que menoscaben las garantías de las personas.
18. Por lo tanto, la propuesta de enmienda no significa un “estado de excepción permanente”; ni una especie de “militarización” en la que las Fuerzas Armadas aplicarían prácticas militares dentro de la sociedad civil.
19. Siendo así, resulta necesaria una política de Estado ejecutada a través de acciones, planes y programas coordinados entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, a fin de asegurar la convivencia pacífica, precautelar la integridad personal y resguardar los bienes de las personas, de manera eficaz, oportuna y respetuosa de los derechos constitucionales.

20. Entonces, el concepto de seguridad integral deviene en garantista, al consistir en un deber fundamental del Estado y, por lo tanto, un derecho de la ciudadanía, que merece una política pública oportuna y sostenida para afrontar los peligros y riesgos que afectan a la sociedad.
21. Para el efecto, la fuerza pública estatal debe sujetarse a los límites jurídicos y a los vínculos sustanciales de la seguridad integral, en aplicación del Art. 226 de la Constitución que establece en la primera parte al principio de estricta legalidad o juridicidad, y en la segunda al principio de coordinación interinstitucional para garantizar los derechos.
22. Solamente de esta manera debe entenderse la propuesta de complementariedad entre Fuerzas Armadas y Policía Nacional, esto es con respecto a los derechos constitucionales y a la dignidad fundamental de las personas; y, con sujeción a las atribuciones conferidas por la Constitución y la ley. Al respecto, la propuesta plantea que la Policía Nacional solicitará de forma motivada al presidente de la República la colaboración de las FFAA *“para combatir el crimen organizado de forma extraordinaria y regulada”*.
23. Respecto a lo expuesto, disentimos del criterio de mayoría que se ha resumido en este voto en la sección 6 (ii). Ello, en virtud de que la propuesta no implicaría la configuración de **discrecionalidad** para decretar la colaboración de las Fuerzas Armadas. Al contrario, la pregunta, con el anexo, plantea una serie de obligaciones como un pedido fundamentado del órgano encargado del orden público. Adicionalmente, requiere que la solicitud verse sobre el combate contra el crimen organizado. En tal virtud, el presidente estaría impedido de ordenar el apoyo complementario de las FFAA a la Policía Nacional de forma unilateral o discrecional. Cabe recalcar que esta posibilidad es excepcional y para su configuración requiere las obligaciones señaladas en este párrafo.
24. Ahora bien, es necesario recordar que los cambios constitucionales son necesarios frente a circunstancias históricas inéditas. Como menciona el pedido del presidente, existen 13 decretos ejecutivos sobre estados de excepción. Todos ellos han sido objeto de seguridad y orden público. Es decir que, el Ecuador se ha mantenido *“bajo estado de excepción por un total de 240 días”*; lo que implica que, por aproximadamente 8 meses, el país ha vivido una grave crisis de conmoción interna. Así, la Corte debe mirar cuidadosamente el momento bajo el cual se realiza la solicitud de la enmienda.
25. La adopción de una nueva función por parte de las Fuerzas Armadas no afecta el rol de *“protección y promoción”* de derechos. En mayor medida considerando que el tratamiento del crimen organizado transnacional requiere medidas firmes y efectivas. En tal sentido, consideramos que no existe una alteración de la estructura fundamental de la Constitución y tampoco de los elementos constitutivos del Estado por las siguientes razones:

- (i) Se mantiene la regla general establecida por el Constituyente sobre la separación entre FFAA y Policía Nacional. El cambio propuesto por el presidente permitiría un régimen **excepcional** limitado a “*combatir*” al crimen organizado transnacional. Por ende, si bien existe una regla general por la cual las FFAA no intervienen en la seguridad interna del país; de forma excepcional, sólo frente a acciones concretas para el crimen organizado transnacional y bajo petición expresa de la Policía Nacional, se podrá permitir el apoyo complementario.
 - (ii) Las actuaciones del presidente en el marco de la “*lucha*” contra el crimen organizado transnacional, estarán sujetas al control político en general por parte de la Asamblea Nacional, por lo que no se afectaría el principio democrático. Tampoco se afectaría el sistema de frenos y contrapesos previsto en la CRE pues las FFAA no son una función del Estado.
 - (iii) Respecto al control jurídico, la regulación que deberá emitirse en torno al trabajo complementario de FFAA está sujeto a control constitucional en la forma ordinaria, a través de la acción de inconstitucionalidad de actos normativos en general.
26. En resumen, en el voto de mayoría se menciona que la complementariedad de las Fuerzas Armadas afecta a sus funciones definitorias como garantes de la soberanía del Estado, lo cual implica una visión restringida de su misión constitucional, puesto que el propio artículo 158 de la CRE, prescribe con meridiana claridad que tanto las Fuerzas Armadas, como la Policía Nacional, “*son instituciones de protección de derechos, libertades y garantías de los ciudadanos*”, de modo que no es plausible interpretar que el texto de la Constitución excluye toda posibilidad de que las Fuerzas Armadas coadyuven en actividades inherentes a la protección de la seguridad ciudadana interna.
27. Es decir, que no existe una regla de exclusión para la complementariedad entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en acciones relacionadas a la lucha contra el crimen organizado, siempre que su intervención se encuentre debidamente justificada y se realice de forma extraordinaria; esto es, cuando la intensidad o gravedad de determinadas actuaciones de los grupos delictivos amenacen o lesionen seriamente los derechos y garantías constitucionales de las personas, en un contexto de situaciones relacionadas al crimen organizado.
28. Por otro lado, en el análisis de la pregunta se hace alusión que no existiría una separación de funciones entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y que por ende se configuraría un límite para la complementariedad entre ambas instituciones, criterio que no compartimos debido a que en la propuesta de enmienda se plantea un escenario de cooperación regulado y extraordinario, sin que en ningún momento se establezca que existe un traspaso o intercambio de competencias de una entidad a la otra.
29. En tal sentido, no resulta adecuado inferir que con la presente propuesta se estaría deformando el diseño de la CRE y menos aún desconociendo la asignación de competencias constitucionales, en función de que la Policía Nacional no estaría

cediendo su rol como garante de la seguridad interna y el orden público, sino que, por el contrario, en virtud de una contingencia específica y “extraordinaria” tendría la capacidad de requerir la asistencia de las Fuerzas Armadas para garantizar el cumplimiento de sus fines y con ello de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

- 30.** Respecto a que la propuesta prevé un régimen de movilización de las Fuerzas Armadas, debemos manifestar nuestra discrepancia por cuanto la función de complementariedad que se plantea en la enmienda no puede ser equiparada o confundida con la que se articula durante los estados de excepción; ya que la movilización de las Fuerzas Armadas significa que las acciones que se ejecuten durante el estado de excepción deben ser coordinadas bajo el mando y dirección de la autoridad del presidente/a de la República desde una perspectiva castrense, es decir, pudiendo incluso realizar el llamamiento emergente para pasar a formar parte del servicio activo a las reservas o al personal de otras instituciones⁴; en tanto que, la función de complementariedad, tal como se dijo previamente, supone el ejercicio de actividades de apoyo como una forma de materializar el principio de coordinación previsto en el artículo 226 de la CRE (esto es, respetando las competencias legales y constitucionales de cada institución) dentro del régimen constitucional ordinario.
- 31.** Finalmente, la propuesta de la pregunta 1, al contrario de lo determinado en el Dictamen 4-22-RC/22, no altera la estructura fundamental de la Constitución, ya que la complementariedad de FFAA a la Policía Nacional no reconfigura orgánicamente ni rediseña dogmáticamente la Constitución. Tampoco supone un cambio incontrovertible e incluso inédito, ya que las Fuerzas Armadas ya prestan su contingente en tareas ordinarias (control de armas, protección de sectores estratégicos, resguardo de recintos electorales) e incluso para actuar en el “estado de emergencia” como un mecanismo del régimen ordinario para que las FFAA coadyuven a la protección de derechos sin implicar la movilización ni otras prerrogativas del estado de excepción (Dictámenes 6-22-EE/22 y 7-22-EE/22).
- 32.** En este sentido disentimos en cuanto se afirma en el voto de mayoría que se altera las funciones definitorias de la institucionalidad, al espíritu del constituyente, a la configuración del estado de excepción, y que se pretende la movilización del uso de las FF.AA., relativizando la solicitud previa de la Policía Nacional, ya que la propuesta refleja que no se trata de una “ordinarización” del uso de las FFAA.
- 33.** Por las razones expuestas, consideramos que la pregunta 1 no contiene una alteración orgánica (a la estructura fundamental de la Constitución y elementos constitutivos del Estado) ni una restricción dogmática (a los derechos y garantías), puede tramitarse como una enmienda constitucional de conformidad con el artículo 441 de la Constitución.

⁴ Artículo 65.6 de la Constitución y Artículo 36 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

3.3. Sobre la pregunta 6 relativa a eliminar la facultad de designar autoridades que tiene el CPCCS y traspasar la misma a través de procesos llevados por la Asamblea Nacional

34. La pregunta 6 está formulada en los siguientes términos:

¿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?

35. El análisis efectuado en el Dictamen concluyó que: *“pese a que el cambio en el mecanismo de selección de los consejeros del CPCCS y el traslado de la función de designación de autoridades podría realizarse vía enmienda, **la modificación de la selección de autoridades en el diseño propuesto no podría realizarse por esta vía pues altera la estructura fundamental de la Constitución y el carácter y los elementos constitutivos del Estado.** Por lo tanto, la vía adecuada para procesar la propuesta, como está planteada por el presidente de la República, podría tramitarse, al menos, por vía de reforma parcial”* (énfasis añadido).

36. Esta conclusión tuvo como base el siguiente razonamiento:

- (i) La propuesta de enmienda remitida por parte del presidente de la República es diferente a la analizada en el dictamen 8-19-RC/19⁵, de forma que se requiere un nuevo análisis.
- (ii) A partir de este nuevo examen, considera que la propuesta **alteraría la estructura fundamental de la Constitución**, puesto que:
 - a. La incidencia del presidente de la República en la designación de las autoridades de control es sumamente alta respecto al legislativo que, *“aunque aparece como la titular de esta facultad, la ejercería en condiciones desfavorables porque participa de forma muy reducida en la nominación, en la selección de candidatos y en la conformación de comisiones técnicas. Si bien los plazos y quórums de designación podrían ser mecanismos adecuados, en este caso están atados a un diseño que reconoce una facultad prominente al Ejecutivo en la nominación, en la selección de candidatos y en la conformación de comisiones técnicas.”*

⁵ En esta decisión, la Corte sostuvo 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 definitoria 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 (...)”*. Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 8-19-RC/19, párrafo 34.

- b. A criterio de mayoría: “[e]ste fenómeno (...) configura la ruptura del equilibrio de los poderes del Estado, y un desbalance en los pesos y contrapesos, tanto más cuando el presidente de la República asume la facultad en caso de que la Asamblea no pueda designar las autoridades dentro de los tiempos previstos”.
- c. Adicionalmente, las “comisiones ciudadanas de selección” serían reemplazadas por “comisiones técnicas” conformadas por personas designadas por el Presidente de la República “(...) directa o indirectamente, encargadas de la validación de los requisitos y habilidades de las personas que integrarían los binomios o ternas, función que venía realizando la ciudadanía a través de las comisiones ciudadanas de selección”.

(iii) La propuesta altera el carácter y elementos constitutivos del Estado:

- a. El proyecto de modificación constitucional propone cambios en los *mecanismos de selección* de las autoridades, al punto que “reconfiguran” los procesos de nominación y selección.
 - b. La Función Ejecutiva “*adquiere un rol preponderante en los mecanismos de selección, pues se le reconocen nuevas competencias para nominar una serie de candidatos y conformar las comisiones técnicas que determinan si dichos candidatos se encuentran habilitados para ejercer el cargo público*”.
 - c. De igual manera, sostiene que Presidencia tendría mayores poderes si la Asamblea no cumple con los plazos establecidos para la designación de autoridades, pues en dicho escenario será el primer mandatario quien designa y posesiona a estas. Así se “*pondría en riesgo*” al principio de separación de poderes como un elemento constitutivo del Estado.
 - d. El rol de la Asamblea Nacional, en la selección de autoridades, sería mínimo “*ya que su actividad se limitaría a designar a los candidatos remitidos por las comisiones técnicas*”. El criterio de mayoría sostiene que: “[e]sto generaría un claro desbalance del poder entre funciones y una afectación al sistema de pesos y contrapesos”.
37. Finalmente, el Dictamen indica que la propuesta no restringe derechos y garantías, dado que “*la ciudadanía tiene la posibilidad de participar en los nuevos procesos de designación de autoridades a través del escrutinio público que se puede realizar durante el proceso de selección y designación de autoridades*”.
38. Ahora bien, respetando el criterio de mayoría, los jueces que suscribimos este voto, diferimos de la línea de argumentación expuesta, pues consideramos que, si bien la propuesta de modificación implica un *ajuste institucional* de nominación y designación

de autoridades, aquello no implica una *reconfiguración inédita*, y por tanto, no altera la estructura fundamental de la Constitución ni el carácter o elementos constitutivos del Estado, siendo la enmienda la vía idónea de modificación constitucional, por las razones que se exponen a continuación.

3.3.1. **La enmienda propuesta en la pregunta No. 6 no altera la estructura fundamental de la Constitución ni el carácter y elementos constitutivos del Estado**

39. La propuesta establece un cambio en las reglas para nombrar autoridades públicas bajo un esquema de nominación y posterior designación por parte de la Asamblea Nacional. Si bien aquello implica una modificación a los mecanismos de selección de autoridades, a nuestro criterio, la enmienda propuesta no traspasa los límites prescritos en el artículo 441 de la Constitución, pues se efectúa en atención a la realidad nacional actual y, al mantener la designación por parte del órgano democrático por antonomasia, consideramos que no se pone en riesgo el principio de separación de poderes, como un elemento constitutivo del Estado.
40. En *primer lugar*, debe indicarse que si bien existen modificaciones a las reglas para nombrar autoridades públicas, **aquello se realiza en función de la realidad de la sociedad, pudiendo adaptarse al devenir histórico**, así como a la dinámica e interacción social; no pudiendo convertirse una específica forma de designación en infranqueable y pétrea, que desconozca la constante construcción de la ciudadanía y de la gobernabilidad para mejorar la funcionalidad de las figuras constitucionales y democráticas.
41. Al respecto, el presidente esgrimió como fundamento para proponer la modificación algunas problemáticas:
- i. La concentración antidemocrática de poder en el CPCCS;
 - ii. La complejidad de los procesos del CPCCS⁶;
 - iii. La manipulación de los concursos del CPCCS⁷;

⁶ Solicitud de dictamen de constitucionalidad, párr. 625: “*Los procesos que ejecuta el CPCCS son complejos y las disposiciones que los regulan son dispersas. Para poder entender estos procesos, un ciudadano debería conocer al menos las disposiciones de: la LOCPCCS, el Reglamento específico dictado para el proceso de designación⁷⁹, el Reglamento de las Comisiones Ciudadanas de Selección, el Reglamento de las Veedurías; así como los instructivos aprobados para cada uno. En la práctica las formalidades y el exceso de burocracia hace que los procedimientos sean inaccesibles para la ciudadanía y anula de facto el control social, pues difícilmente se puede vigilar procesos incompresibles*”.

⁷ Solicitud de dictamen de constitucionalidad, párr. 632: “*En los concursos públicos de méritos y oposición del CPCCS debe ‘organizar las Comisiones Ciudadanas de Selección’.* Si bien el CPCCS no ejecuta los concursos públicos, decide quién lo hace a través del Equipo Técnico. Siendo que el Equipo Técnico es quien cumple con designar a quienes eventualmente seleccionan a las autoridades de control, lo razonable sería que sus miembros acrediten algún tipo de conocimiento o experiencia técnica. Sin embargo, estos funcionarios deben cumplir únicamente con ser parte de la ‘nómina institucional’¹¹¹³ del CPCCS. Este tipo de regulaciones podría incentivar a los consejeros a designar a funcionarios de confianza, en vez de funcionarios preparados técnicamente para ejecutar estas labores”.

- iv. La demora excesiva en los procesos de designación⁸; y
 - v. La falta de un sistema de reemplazo o suplencia⁹.
42. De esta forma, consideramos que si bien la tarea de la justicia constitucional es defender la Constitución y sus límites, la Corte no puede ser ajena a la *realidad social*, especialmente a aquellos momentos históricos en la que la sociedad propone un debate en torno a modificar el pacto social originario. Así, consideramos que la interpretación de los límites al poder de enmienda debe efectuarse en consideración al contexto actual, y no desde una connotación puramente abstracta.
43. En *segundo lugar*, consideramos que la enmienda propuesta no afecta el principio de separación de poderes, pues -a nuestro criterio- los mecanismos de selección permiten la designación de las principales autoridades del país y sus autoridades de control, a partir de la aplicación de un principio de democracia representativa, personificado en la Asamblea Nacional, y bajo la nominación de ternas en las cuales participan varias funciones del Estado de manera desconcentrada, de forma que no dependen exclusivamente del ejecutivo.
44. A nuestro criterio, se trata de un mecanismo que, guardando diferencias, se asimila a la forma de designación que ya fue implementada en la historia constitucional para nombrar desde el Parlamento al Contralor, Defensor del Pueblo, Fiscal General, Organismo Electoral, Procurador General del Estado, Superintendentes; y, en la cual incluso se determinaba que si no se designaba en el plazo establecido a estas autoridades, se entendería designado quien encabece la postulación.¹⁰ En la propuesta se establece la siguiente modalidad de designación y objeción de las autoridades:

[Cuadro en siguiente página]

⁸ Solicitud de dictamen de constitucionalidad, párr. 645: “En un promedio al CPCCS le toma 7.4 meses ejecutar un concurso público de méritos y oposición; siendo que el tiempo que más le ha tomado ha sido de 10.5 meses y el que menos le ha tomado ha sido de 4.3 meses. En el caso del proceso público para seleccionar a los vocales del Consejo de la Judicatura, el promedio es de 3.9 meses. Verificándose que la vez que más se ha demorado ha sido 4.6 meses, y menos ha sido 3.2 meses. En el caso de los procesos por ternas el promedio es de 2.6 años, pues la vez que más se ha demorado ha sido 5.2 años y menos ha sido 57 días. Estos cálculos se han efectuado respecto de los procesos concluidos; sin embargo, ha de tomarse en cuenta que entre aquellos que no se han concluido, existen procesos que llevan más de tres años en espera”.

⁹ Solicitud de dictamen de constitucionalidad, párr. 647.

¹⁰ Como evidencia de que estas designaciones configuran reglas, en la Constitución de 1998, el Art. 130 No. 11 dispuso: “Artículo 130.- **El Congreso Nacional tendrá los siguientes deberes y atribuciones: 11. Nombrar al Procurador General del Estado, al Ministro Fiscal General, al Defensor del Pueblo, a los superintendentes; a los vocales del Tribunal FGTGT y Tribunal Supremo Electoral y a los miembros del directorio del Banco Central; conocer sus excusas o renunciaciones y designar a sus reemplazos. En los casos en que los nombramientos procedan de ternas, éstas deberá ser presentadas dentro de los veinte días subsiguientes a la vacancia del cargo. De no recibirse tales ternas en este plazo, el Congreso procederá a los nombramientos, sin ellas. El Congreso Nacional efectuará las designaciones dentro del plazo de treinta días contados al partir de la fecha de recepción de cada terna. De no hacerlo, se entenderá designada la persona que conste en el primer lugar de dicha terna”.**

AUTORIDAD	CANDIDATOS POSTULADOS POR			DESIGNADOS POR	OBJETADO POR	PARTICULARIDADES	REINICIO DEL PROCESO DE SELECCIÓN
Contraloría General del Estado (CGE)	Presidente de la República (PR)	Fiscalía General del Estado (FGE)	CGE de funcionarios de carrera mejor puntuados	Asamblea Nacional (AN) con la mayoría absoluta de sus miembros	AN con el voto de sus dos terceras partes	La Función Ejecutiva no podrá conformar la terna con más de uno de los candidatos de su binomio, es decir que el PR sólo podrá proponer uno de los tres postulantes de la terna Si hay ausencia de objecciones y la AN no designa en el plazo, se entenderán designados los postulantes en el orden de nominación y el PR los posesiona	Si hay objeción de todos los candidatos y se reinicia el proceso, no se podrá insistir en los postulantes objetados; contando la AN con la opción de objetar en el reinicio con votación de sus tres cuartas partes
Fiscalía General del Estado (FGE)	PR	FGE de los funcionarios de la carrera fiscal mejor puntuados	Pleno de la Corte Nacional de Justicia (CNJ)	AN con la mayoría absoluta de sus miembros	AN con el voto de sus dos terceras partes	La Función Ejecutiva no podrá conformar la terna con más de uno de los candidatos de su binomio, es decir que el PR sólo podrá proponer uno de los tres postulantes de la terna	Si hay objeción de todos los candidatos y se reinicia el proceso, no se podrá insistir en los postulantes

						Si hay ausencia de objeciones y la AN no designa en el plazo, se entenderán designados los postulantes en el orden de nominación y el PR los posesiona	objetados; contando la AN con la opción de objetar en el reinicio con votación de sus tres cuartas partes
Defensoría del Pueblo (DDP)	PR	Pleno de la Corte Constitucional (CC)	Pleno de la CNJ	AN con la mayoría simple	AN con la mayoría absoluta de sus miembros	La Función Ejecutiva no podrá conformar la terna con más de uno de los candidatos de su binomio, es decir que el PR sólo podrá proponer uno de los tres postulantes de la terna Si hay ausencia de objeciones y la AN no designa en el plazo, se entenderán designados los postulantes en el orden de nominación y el PR los posesiona	Si hay objeción de todos los candidatos y se reinicia el proceso, no se podrá insistir en los postulantes objetados; contando la AN con la opción de objetar en el reinicio con votación de sus tres cuartas partes
Consejo de la Judicatura (CDJ)	PR AN	FGE	Presidente de la CNJ	AN con la mayoría	AN con el voto de sus	La AN designará 5 vocales principales y sus	Si hay objeción de todos los candidatos y se

		Defensoría Pública General (DPG)		absoluta de sus miembros	dos terceras partes	suplentes, de cada una de estas entidades. Si hay ausencia de objeciones y la AN no designa en el plazo, se entenderán designados los postulantes en el orden de nominación y el PR los posesiona	reinicia el proceso, no se podrá insistir en los postulantes objetados; contando la AN con la opción de objetar en el reinicio con votación de sus tres cuartas partes
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)	PR	FGE	DDP	AN con la mayoría absoluta de sus miembros	AN con la mayoría absoluta de sus miembros	La FGE integra lista de 18 postulantes, 6 por cada entidad. La AN designará 7 consejeros principales y sus suplentes Si hay ausencia de objeciones y la AN no designa en el plazo, se entenderán designados los postulantes en el orden de nominación y el PR los posesiona	Si hay objeción de todos los candidatos y se reinicia el proceso, no se podrá insistir en los postulantes objetados; contando la AN con la opción de objetar en el reinicio con votación de sus tres cuartas partes

Consejo Nacional Electoral (CNE)	PR	Asambleístas nacionales de la AN	Asamblea General de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME)	AN con la mayoría absoluta de sus miembros	AN con el voto de sus dos terceras partes	La AN <u>no podrá elegir a más de un candidato por autoridad nominadora</u> Si hay ausencia de objeciones y la AN no designa en el plazo, <u>se entenderán designados</u> los postulantes en el orden de nominación y el PR los posesiona	Si hay objeción de todos los candidatos y se reinicia el proceso, <u>no se podrá insistir en los postulantes objetados</u> ; contando la AN con la opción de objetar en el reinicio con votación de sus tres cuartas partes
Defensoría Pública General (DPG)	N/A	N/A	Corte Nacional de Justicia (CNJ)	AN con la mayoría simple	AN con el voto de sus dos terceras partes	Si hay ausencia de objeciones y la AN no designa en el plazo, se entenderán designados los postulantes en el orden de nominación y el PR los posesiona	Si hay objeción de todos los candidatos y se reinicia el proceso, no se podrá insistir en los postulantes objetados; contando la AN con la opción de objetar en el reinicio con

							votación de sus tres cuartas partes
Procuraduría General del Estado (PGE)	PR	N/A	N/A	AN con la mayoría simple	AN con el voto de sus dos terceras partes	Si hay ausencia de objeciones y la AN no designa en el plazo, se entenderán designados los postulantes en el orden de nominación y el PR los posesiona	Si hay objeción de todos los candidatos y se reinicia el proceso, no se podrá insistir en los postulantes objetados; contando la AN con la opción de objetar en el reinicio con votación de sus tres cuartas partes
Superintendencias (SUPS)	PR	N/A	N/A	AN con la mayoría simple	AN con el voto de sus dos terceras partes	Si hay ausencia de objeciones y la AN no designa en el plazo, se entenderán designados los postulantes en el orden de nominación y el PR los posesiona	Si hay objeción de todos los candidatos y se reinicia el proceso, no se podrá insistir en los postulantes objetados; contando la AN con la opción de objetar en el

							reinicio con votación de sus tres cuartas partes
Tribunal Contencioso Electoral (TCE)	PR	AN	Función de Transparencia y Control Social (FTCS)	Comisión Calificadora con delegados de PR, AN y FTCS	N/A	Se posesionan ante la AN	N/A

45. En virtud del cuadro expuesto, a continuación se analiza cada una de las autoridades a fin de evidenciar las razones que subyacen nuestra posición.
46. En el caso de la **Contraloría General del Estado (“CGE”)**, el planteamiento propone que el Presidente de la República envía una terna que la define de binomios presentados por el Primer Mandatario, y la Fiscalía General del Estado (“FGE”) de fuera de su seno; y, por la propia CGE de funcionarios de carrera mejor puntuados; pudiendo la Asamblea designarlos con la mayoría absoluta de sus miembros u objetar la terna con el voto de sus dos terceras partes (enmienda al Art. 211 de la CRE).
47. Resulta necesario considerar que la forma de designación de una autoridad de control, como una regla, es susceptible de modificarse. Para una mejor ilustración, en el caso del Contralor, por ejemplo:
- (i) En la Constitución de 1929, el artículo 50 dispuso que el Congreso previa terna enviada por el Ejecutivo designaba al Contralor y en el artículo 105 que a este correspondía autorizar los gastos del Presupuesto;
 - (ii) La Constitución de 1945 en el artículo 137 estableció que al Contralor designado por el Congreso debía cuidar los fondos del Estado;
 - (iii) En la Constitución de 1967, el artículo 225 indicó que la Contraloría debía velar y llevar la contabilidad del fisco y en el artículo 227 que al Contralor lo nombraba el Congreso de la terna presentada por el Presidente de la República;
 - (iv) La Constitución de 1979 en el artículo 59 dispuso que la Cámara Nacional de Representantes de la terna remitida por la Función Ejecutiva designaba al Contralor, al que según el artículo 113 competía la vigilancia del manejo de los recursos públicos;
 - (v) En la Constitución de 1998, los artículos 130 No. 12 y 171 No. 11 establecieron que de la terna remitida por el Congreso Nacional, el Presidente de la República nombraba al Contralor General del Estado, correspondiéndole la tarea de verificar la administración, custodia, gasto e inversión de los bienes y recursos públicos, así como el seguimiento permanente de los controles, exigiéndose para el cargo los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia según los artículos 201, 211, 212 y 213.¹¹

¹¹ Como muestra de que esta designación contempla una regla, en la Constitución de 1998, el Art. 130 No. 12 y el Art. 171 No. 11 dispuso: “Artículo 130.- **El Congreso Nacional tendrá los siguientes deberes y atribuciones:** (...) 12. **Elegir por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes la terna para la designación del Contralor General del Estado. Se procederá de la misma manera para reemplazarlo, en caso de falta definitiva.** (...) Artículo 171.- **Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes:** 11. **Designar al Contralor General del Estado de la terna propuesta por el Congreso Nacional; conocer su excusa o renuncia y designar su reemplazo en la forma prevista en la Constitución**” (énfasis añadido).

48. Por su parte, la Constitución de 2008 en los artículos 211 y 212 determina que la CGE, como órgano técnico, es la encargada del sistema de auditoría y control, correspondiéndole determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal en los aspectos y gestiones sujetos a su control, esto es la utilización de los recursos estatales y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado.
49. Se observa -entonces- que la propuesta, se circunscribe a establecer el modo de designación de la CGE. Es decir, la manera en que se configura el envío de la terna para Contralor, esto es que la remite la Presidencia de la República a la Asamblea Nacional, y se integra de postulantes enviados del Ejecutivo, CGE y FGE. De forma que, no existe concentración en las atribuciones del Primer Mandatario.
50. Esta misma línea se puede evidenciar en la propuesta de **designación de la autoridad de la FGE**, cuya terna la envía el Presidente de la República a la Asamblea Nacional, no obstante se integra de binomios de candidatos propuestos por el Primer Mandatario, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia (“CNJ”) y la misma FGE de entre los funcionarios de la carrera fiscal mejor puntuados. La Asamblea efectúa la designación con la mayoría absoluta y se reserva la objeción con las dos terceras partes de sus miembros (enmienda al Art. 196 de la CRE).
51. Siendo el mismo sentido del planteamiento de designar a la autoridad de la **Defensoría del Pueblo (“DDP”)**, en la cual el Ejecutivo remite a la Asamblea Nacional una terna compuesta de postulantes de la Presidencia de la República, del Pleno de la CNJ y del Pleno de la Corte Constitucional (“CC”). Se requiere mayoría simple del Legislativo, que puede plantear su objeción con mayoría absoluta (enmienda al Art. 216 de la CRE).
52. En estas tres designaciones de las autoridades de la FGE, CGE y DDP se plantea que la Función Ejecutiva no podrá conformar la terna con más de uno de los candidatos de su binomio, es decir que el Presidente de la República sólo podrá proponer uno de los tres postulantes de la terna, reservándose la Asamblea Nacional la objeción de los postulantes (enmienda a los Arts. 196, 211 y 216 de la CRE).
53. En cuanto a la designación de las autoridades del Consejo de la Judicatura (“CDJ”), del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“CPCCS”) y del Consejo Nacional Electoral (“CNE”), la propuesta tampoco contempla el envío de ternas exclusivamente por parte del Ejecutivo.
54. **La designación del CDJ** conserva la participación de la Función Ejecutiva, Legislativa, Fiscalía General del Estado, Defensoría Pública, y del Presidente de la Corte Nacional de Justicia cuyo representante lo presidirá, procediendo la Asamblea Nacional a

designar un vocal por cada una de estas entidades.¹² La designación necesita de la mayoría absoluta de la Asamblea Nacional, que podrá con las dos terceras partes de sus miembros presentar su objeción (enmienda al Art. 179 de la CRE).

55. **El CPCCS** es designado por la Asamblea Nacional, previo envío de 18 candidatos de la FGE, que integra esta lista de los postulantes remitidos por la Función Ejecutiva, el DDP y la FGE, 6 por cada entidad, debiéndose designar 14 consejeros (7 principales y 7 suplentes). Se debe contar para designar con la mayoría absoluta del Parlamento, que tiene la posibilidad de proponer su objeción con esta misma votación. (enmienda al Art. 207 de la CRE).
56. **Respecto de la designación del CNE**, el Presidente de la República, los Asambleístas elegidos por circunscripción nacional y la Asamblea General de la Asociación de Municipalidades del Ecuador enviarán ternas para su designación por parte de la Asamblea Nacional, que no podrá elegir a más de un candidato por autoridad nominadora. La Asamblea efectúa la designación con la mayoría absoluta y se reserva la objeción con las dos terceras partes de sus miembros. (enmienda al Art. 218 de la CRE).
57. Por lo expuesto, se aprecia que la propuesta no se dirige a una concentración del poder en la Función Ejecutiva, pues la Asamblea Nacional conserva la facultad de objetar a todos los candidatos, en cuyo caso se debe reiniciar todo el procedimiento, en el que no se podrá insistir en los postulantes objetados; contando el Legislativo con la opción de objetar en el proceso de reinicio con votación de sus tres cuartas partes (enumerado séptimo).
58. Por otra parte, únicamente ante la ausencia de objeciones a los candidatos a los cargos de CDJ, CGE, CNE, CPCCS, DDP, FGE; y, de no haberse designado por la Asamblea Nacional en el plazo establecido, se entenderán designados los postulantes en el orden de nominación y el Presidente de la República se limita a posesionar a estas autoridades (enumerado sexto).
59. Por otro lado, en la designación de la autoridad de **la Defensoría Pública General (“DPG”)**, no se incluye el envío de ternas de la Presidencia de la República, puesto que es designada por la Asamblea Nacional previa nominación del titular y suplente por parte de la CNJ. El Parlamento requiere de mayoría simple para su designación (enmienda al Art. 192 de la CRE).
60. La designación de las autoridades de la **Procuraduría General del Estado (PGE)**, así como de **las Superintendencias (SUPS)**, mantiene el envío de candidatos por parte del Presidente de la República, pero remitidas a la Asamblea Nacional, que designará al

¹² Como reflejo de que esta designación contiene una regla, la Constitución de 1998 en su Art. 206 dispuso: “Artículo 206.- *El Consejo Nacional de la Judicatura será el órgano de gobierno, administrativo y disciplinario de la Función Judicial. La ley determinará su integración, la forma de designación de sus miembros, su estructura y funciones*” (énfasis añadido).

titular y suplente. La designación requiere de mayoría simple de la Asamblea Nacional (enmienda a los Arts. 213 y 236 de la CRE).

61. Nuevamente, la Asamblea Nacional cuenta con la atribución de objetar a estos candidatos a los cargos de DPG, PGE y SUP con mayoría calificada, esto es, las dos terceras partes de dicho organismo.
62. Únicamente, cuando no se ha efectuado la designación por parte de la Asamblea Nacional de las autoridades de DPG, PGE y SUP en el plazo establecido; y, no existiere objeciones a los candidatos, se entenderán nombrados en el orden de nominación y el Presidente de la República se limitará a posesionarlos (innumerado décimo cuarto). En contraste, la objeción de todos los candidatos por parte de la Asamblea Nacional dará lugar a un nuevo proceso, en el cual no se podrá insistir en los postulantes objetados, reservándose el Parlamento, la posibilidad de objetar con las tres cuartas partes de sus miembros (innumerado décimo quinto).
63. La designación del **Tribunal Contencioso Electoral (TCE)** se encarga a una Comisión Calificadora con delegados de la Función Ejecutiva, Legislativa y de Transparencia y Control Social, que designarán a los jueces de las ternas enviadas por las antedichas Funciones del Estado, quienes se posesionan ante la Asamblea Nacional (enmienda al Art. 220 de la CRE).
64. De tal manera que, se evidencia que la propuesta se refiere a la forma de designación de estas autoridades, implementando una regla operativa para el efecto, sin menoscabar el principio de separación de poderes, puesto que estos procedimientos se radican en el órgano parlamentario como representante legítimo del pueblo. A su vez, aquello no denota un acaparamiento en la Función Ejecutiva, pues no son nombramientos directos, ni las listas son exclusivas de la Presidencia de la República, pues otras instituciones del Estado postulan sus candidatos, es decir, es una postulación desconcentrada, estando siempre habilitada las objeciones de la Asamblea Nacional.
65. Por todo lo expuesto, la propuesta al no contener una alteración orgánica (a la estructura fundamental de la Constitución y elementos constitutivos del Estado) ni una restricción dogmática (a los derechos y garantías), puede tramitarse como una enmienda constitucional (Art. 441 de la Constitución).

IV. Decisión

66. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, resolvemos:
 - (i) Que la propuesta de modificación constitucional formulada por el presidente de la República **en relación a las preguntas 1 y 6 sí es apta** para tramitarse **vía enmienda**, de conformidad con lo que establece el artículo 441, numeral 1 de la Constitución.

67. Notifíquese.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 4-22-RC, fue presentado en Secretaría General el 12 de octubre de 2022, mediante correo electrónico a las 18:54; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL