

Quito, D.M. 31 de agosto de 2022

CASO No. 3-22-RC

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

DICTAMEN No. 3-22-RC/22

Tema: El presente dictamen de procedimiento examina la propuesta de enmienda presentada por la Asamblea Nacional, para modificar el artículo 303 de la Constitución y establecer el dólar como moneda oficial. Luego del análisis correspondiente, se concluye que la propuesta puede ser tramitada a través del procedimiento de enmienda constitucional previsto en el artículo 441 número 2 de la Constitución.

I. Antecedentes

1. El 9 de septiembre de 2021, el asambleísta Christian Pabel Muñoz López, mediante memorando Nro. AN-MLCP-2021-0125-M, presentó ante la entonces presidenta de la Asamblea Nacional el “*Proyecto de Enmienda Constitucional al artículo 303 de la Constitución de la República del Ecuador para establecer el dólar como moneda oficial*”, y anexó el respaldo firmado por 47 legisladores.
2. El 15 de junio de 2022, el Consejo de Administración Legislativa, mediante Resolución CAL-2021-2023-531, avocó conocimiento y admitió a trámite el “*Proyecto de Enmienda Constitucional al artículo 303 de la Constitución de la República del Ecuador para establecer el dólar como moneda oficial*”.
3. El 15 de julio de 2022, Javier Virgilio Saquicela Espinoza, presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador, puso en conocimiento de la Corte Constitucional el “*Proyecto de Enmienda Constitucional al artículo 303 de la Constitución de la República del Ecuador para establecer el dólar como moneda oficial*”, y solicitó dictamen de procedimiento.
4. El 15 julio de 2022, se realizó el sorteo a través del sistema automatizado de la Corte Constitucional y correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz la sustanciación de la presente causa, quien avocó conocimiento el 22 de agosto de 2022.

II. Legitimación activa

5. El artículo 441 de la Constitución regula el procedimiento de enmienda de uno o varios artículos del texto constitucional. Este mecanismo puede tramitarse a través de referéndum o procedimiento parlamentario. En cuanto al procedimiento parlamentario, el artículo 441 número 2 de la Constitución, dispone que se podrá

proponer una enmienda “*por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional.*”

6. El artículo 100 número 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) determina:

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

3. Cuando la iniciativa provenga de la Asamblea Nacional, antes de dar inicio al proceso de aprobación legislativa.

En todos los casos se deberá anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción.”

7. En este caso, se verifica que la propuesta proviene de la Asamblea Nacional, con el respaldo de 47 asambleístas, que supera el tercio de los integrantes de la Asamblea Nacional (137 asambleístas). Además, en la solicitud de dictamen, se sugiere el procedimiento de enmienda constitucional y se exponen las razones que la justificarían. Por lo tanto, la propuesta cumple con los requisitos exigidos por la Constitución y la LOGJCC.

III. Contenido de la propuesta

8. La propuesta de enmienda constitucional plantea lo siguiente:

“Artículo 1.- En el artículo 303 efectúase el siguiente cambio:

En el primer párrafo sustitúyase la frase “La ley regulará la circulación de la moneda con poder liberatorio en el territorio ecuatoriano” por “El dólar de los Estados Unidos de América es la moneda oficial y de libre circulación en el territorio ecuatoriano.”

9. La propuesta, en concreto, modificaría la disposición constitucional, tal como se indica en la siguiente tabla:

Texto vigente	Propuesta de enmienda
<p>Art. 303.- La formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva y se instrumentará a través del Banco Central. La ley regulará la circulación de la moneda con poder liberatorio en el territorio ecuatoriano.</p> <p>La ejecución de la política crediticia y financiera también se ejercerá a través de la banca pública.</p>	<p>Art. 303.- La formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva y se instrumentará a través del Banco Central. El dólar de los Estados Unidos de América es la moneda oficial y de libre circulación en el territorio ecuatoriano.</p>

<p>El Banco Central es una persona jurídica de derecho público, cuya organización y funcionamiento será establecido por la ley.</p>	<p>La ejecución de la política crediticia y financiera también se ejercerá a través de la banca pública. El Banco Central es una persona jurídica de derecho público, cuya organización y funcionamiento será establecido por la ley.</p>
---	---

IV. Competencia

- 10.** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para emitir un dictamen de procedimiento y establecer cuál de los mecanismos de modificación constitucional debe ser observado en cada caso, de conformidad con el artículo 443 de la Constitución de la República y el artículo 99 número 1 de la LOGJCC.

V. Análisis constitucional

- 11.** La 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.¹ 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.

- 12.** Al respecto, esta Corte Constitucional señaló:

“La enmienda constitucional [...] respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional [...] En relación a la reforma parcial [...] a través de este mecanismo es posible efectuar modificaciones a la estructura de la Constitución o al carácter o elementos constitutivos del Estado, sin que esto pueda implicar una restricción de derechos o garantías [...] el tercero y más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución, es la Asamblea Constituyente”².

- 13.** La Corte ha diferenciado los tres momentos en que este Organismo interviene frente a una modificación de la Constitución: 1. Dictamen de procedimiento, 2. Sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo, cuando este forme parte del procedimiento, y 3. Sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales, una vez que han sido aprobados.³

- 14.** La Corte determinó que, en el primer momento no se establece una temporalidad para la emisión del dictamen de procedimiento de la modificación constitucional; por lo tanto, no se puede confundir con los efectos de las otras dos fases de control constitucional referidas en el párrafo anterior.⁴

¹ Constitución, artículos 441, 442 y 444.

² Corte Constitucional, dictamen No. 1-19-RC/19, párrafos 9, 10 y 11.

³ LOGJCC, artículo 99; Corte Constitucional, dictamen No. 4-18-RC/19.

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

15. El primer momento, *dictamen de procedimiento*, consiste en la determinación del procedimiento de modificación constitucional y se encuentra regulado expresamente en los artículos 100 y 101⁵ de la LOGJCC. Por lo tanto, esta Corte deberá dictaminar si el procedimiento señalado por la proponente es apto para tramitar el proyecto de modificación constitucional presentado y las razones que justifican su petición. En este contexto, si la propuesta sugiere la tramitación de una enmienda, le corresponde a este Organismo examinar si incurre o no en las limitaciones materiales previstas en el artículo 441 de la Constitución, es decir, que:

“no altere su estructura fundamental [de la Constitución], 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 [...]”.

16. Sobre las razones que justifican la propuesta, la Asamblea Nacional expresa que si el esquema monetario vigente y *“el uso del dólar han generado certeza y seguridad, es pertinente que sean incorporados en la Norma Suprema y que, a partir de ello, se impulsen y potencien nuevos acuerdos sociales, económicos y productivos, como el abaratamiento del crédito y de los servicios financieros, la inclusión financiera, el uso y la diversificación de nuevas herramientas y avances tecnológicos.”* Agrega que *“[e]stos elementos son importantes para la sostenibilidad del sistema, para potenciar el desempeño económico, para mejorar la calidad de vida de las y los ecuatorianos y para ampliar las opciones y la libertad de cada ciudadano a la hora realizar sus transacciones.”*

17. Además, la Asamblea Nacional sostiene, citando jurisprudencia constitucional, que la propuesta de modificación del artículo 303 de la Constitución no altera la estructura fundamental de la Norma Suprema, ni el carácter y elementos constitutivos del Estado, tampoco implica restricciones a los derechos y garantías, o alguna modificación al procedimiento de reforma de la Constitución. Así afirma:

“[L]a propuesta que se plantea no afecta a ninguna de esas dimensiones, más aún si se considera que de ninguna forma se afecta o colapsa la organización social desde su perspectiva ideológica, ni la organización estatal, política o jurídica. Por el contrario, es pertinente establecer en la Constitución el esquema monetario que lleva más de 20 años y que cuenta con respaldo de la ciudadanía. Sobre la restricción de derechos y garantías constitucionales, es claro que la pretendida reforma fortalece la seguridad

⁵ LOGJCC, artículo 101 *“Contenido del dictamen.- El dictamen de la Corte Constitucional deberá indicar cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución debe seguirse para tramitar el proyecto normativo, y las razones de derecho que justifican esta decisión. Para tal efecto, se tendrán en cuenta las siguientes reglas:*

- 1. Cualquier proyecto normativo que tenga por objeto o efecto restringir el alcance de los derechos y garantías constitucionales fundamentales o modificar el régimen procedimental de reforma a la Constitución, sólo podrá tramitarse de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 444 de la Constitución, a través de la convocatoria a una Asamblea Constituyente;*
- 2. Cuando el proyecto normativo no encuadre en el supuesto del numeral anterior, se tramitará de acuerdo con el procedimiento para las enmiendas o reformas constitucionales, según sea el caso.”*

jurídica prevista en el artículo 82 de la Constitución y en modo alguno afecta los derechos de la ciudadanía.”

18. Con estos antecedentes, esta Corte observa que el artículo 303 de la Constitución, en vigencia, deja abierta la posibilidad para que, mediante ley, se regule y determine la moneda que tiene la calidad de medio de pago válido en el territorio ecuatoriano. La propuesta por su parte, busca modificar el texto para establecer, a nivel constitucional, que el dólar de los Estados Unidos de América será moneda oficial y de libre circulación en el Ecuador, con el debido poder liberatorio. La propuesta especifica aquello que en la actualidad se regula en el artículo 94 del Código Orgánico Monetario y Financiero (COMF)⁶.
19. Además, la Corte constata que la propuesta de enmienda no comporta cambio alguno en el diseño de la Constitución, no implica un cambio o transformación transversal de la misma, y no modifica o altera el carácter o elementos constitutivos del Estado o la estructura fundamental de la Constitución. Tampoco se restringen derechos o garantías constitucionales, y las disposiciones sobre el poder de reforma o cambio total de la Constitución se mantienen inalteradas.
20. En consecuencia, al tratarse de una propuesta de iniciativa de enmienda presentada por la Asamblea Nacional y por respetarse los límites materiales, la vía procedente para la tramitación es la prevista en el artículo 441 número 2 de la Constitución.
21. Al haberse especificado la vía para tramitar el proyecto de modificación constitucional planteado, en el caso de que llegue a ser aprobado, esta Corte se reserva la competencia para efectuar el control de constitucionalidad de conformidad con lo previsto en los artículos 436 número 2 de la Constitución y 99 número 3 de la LOGJCC.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

⁶ COMF, artículo 94 “*Todas las transacciones, operaciones monetarias, financieras y sus registros contables, realizados en la República del Ecuador, se expresarán en dólares de los Estados Unidos de América, de conformidad con este Código.*

La circulación, canje y retiro de dólares de los Estados Unidos de América, así como la acuñación y desmonetización de la moneda metálica fraccionaria nacional en la República del Ecuador, corresponden exclusivamente al Banco Central del Ecuador.

El Banco Central del Ecuador es la única entidad autorizada para proveer y gestionar moneda metálica fraccionaria nacional en la República del Ecuador, equivalente y convertible a dólares de los Estados Unidos de América, con respaldo de los activos de Reserva.

La moneda determinada en este artículo es medio de pago.

La moneda tiene poder liberatorio y curso legal en la República del Ecuador en el marco de las regulaciones que emita la Junta de Política y Regulación Monetaria. En ningún caso el Estado podrá obligar a una persona natural o jurídica de derecho privado a recibir moneda distinta del dólar de los Estados Unidos de América.”

1. Dictaminar que el procedimiento de enmienda constitucional establecido en el artículo 441 numeral 2 de la Constitución, es apto para tramitar la presente solicitud de enmienda constitucional.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Jhoel Escudero Soliz; en sesión ordinaria de miércoles 31 de agosto de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 3-22-RC/22

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Antecedentes

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión del 31 de agosto de 2022, aprobó la sentencia N°. 3-22-RC/22 de 31 de agosto de 2022, misma que analizó el procedimiento de modificación constitucional ante la propuesta del asambleísta Christian Pabel Muñoz López.
2. Coincido con la decisión de aceptar que la propuesta debe ser tramitada de conformidad con el número 2 del artículo 441 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”); sin embargo, presento el siguiente voto concurrente con el fin de formular ciertas consideraciones respecto a la intervención de la Corte Constitucional frente a las propuestas de modificación constitucional y a la solicitud presentada en el caso *in examine*.

2. Análisis

3. De conformidad con el artículo 99 de la LOGJCC y el Dictamen N°. 4-18-RC/19, la Corte Constitucional intervendrá de tres formas en lo referente al control constitucional de enmiendas y reformas constitucionales:
 1. **Dictamen de procedimiento:** por el cual la Corte determina cuál de las vías de reforma constitucional es apta para la modificación constitucional propuesta por los accionantes, de conformidad con el artículo 443 de la CRE. Las vías podrían ser: enmienda o reforma;
 2. **Control de constitucionalidad de la convocatoria a referendo:** si la vía de modificación constitucional lo requiere; y,
 3. **Control de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales:** por el cual se ejerce “*el control posterior de la enmienda, reforma o cambio constitucional*”¹.
4. Ahora bien, la propuesta *sub judice* busca modificar el artículo 303 de la CRE para que el dólar de los Estados Unidos de América sea la moneda oficial y de libre circulación en el territorio ecuatoriano.
5. Como este dictamen versa sobre el primer momento, la Corte Constitucional debe limitarse a indicar el procedimiento de modificación constitucional que debe seguirse

¹ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N° 3-20-RC/20 de 09 de septiembre de 2020, párr. 8.

para tramitar la propuesta y los fundamentos jurídicos en los que se sustenta la decisión. Así, no corresponde dilucidar si el esquema monetario vigente ha generado certeza y seguridad o no. Es decir, en este momento no cabe realizar un control de constitucionalidad de la enmienda pues esto se realizará en otra intervención de la Corte como ha quedado anotado en párrafos previos.

6. Cabe recalcar que el artículo 303 de la CRE es claro al establecer que “[l]a formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva y se instrumentará a través del Banco Central. **La ley regulará la circulación de la moneda con poder liberatorio en el territorio ecuatoriano.** La ejecución de la política crediticia y financiera también se ejercerá a través de la banca pública. El Banco Central es una persona jurídica de derecho público, cuya organización y funcionamiento será establecido por la ley” [énfasis añadido].
7. Así, el constituyente otorga a la Asamblea Nacional la facultad de aprobar una ley por la que se regulará y determinará la circulación de la moneda. Así, el artículo 94 del Código Orgánico Monetario y Financiero establece que:

*De la moneda en la República del Ecuador. (Reformado por el num. 12 del Art. 7, R.O. 150-2S, 29-XII-2017; y, reformado por el Art. 53 de la Ley s/n, R.O. 443-S, 03-V-2021).- Todas las transacciones, operaciones monetarias, financieras y sus registros contables, realizados en la República del Ecuador, se expresarán en **dólares de los Estados Unidos de América**, de conformidad con este Código. La circulación, canje y retiro de dólares de los Estados Unidos de América, así como la acuñación y desmonetización de la moneda metálica fraccionaria nacional en la República del Ecuador, corresponden exclusivamente al Banco Central del Ecuador. El Banco Central del Ecuador es la única entidad autorizada para proveer y gestionar moneda metálica fraccionaria nacional en la República del Ecuador, equivalente y convertible a dólares de los Estados Unidos de América, con respaldo de los activos de Reserva. La moneda determinada en este artículo es medio de pago. La moneda tiene poder liberatorio y curso legal en la República del Ecuador en el marco de las regulaciones que emita la Junta de Política y Regulación Monetaria. En ningún caso el Estado podrá obligar a una persona natural o jurídica de derecho privado a recibir moneda distinta del dólar de los Estados Unidos de América. [énfasis añadido].*

8. Si la moneda de la República del Ecuador se encuentra contenida en una ley por mandato constitucional, esto implica que mediante la propuesta *in examine* no existiría una alteración a la estructura fundamental de la Constitución, a su procedimiento de reforma o al carácter y elementos constitutivos del Estado. Tampoco existiría una restricción de derechos y garantías. En conclusión, coincido con la sentencia 3-22-RC/22 en que la propuesta debe ser tramitada de conformidad con el artículo 441 número 2 de la Constitución; es decir, a través del procedimiento de enmienda. No obstante, reitero dos cuestiones: (i) no procede en esta primera etapa realizar un pronunciamiento de control constitucional de la enmienda o un análisis de fondo; y, (ii) tampoco procede considerar que el procedimiento por el que debe tramitarse esta solicitud es el de reforma pues, como se ha expresado, la solicitud de

modificación constitucional no incurre en las prohibiciones enunciadas en el artículo 441 de la CRE, lo que queda ejemplificado con el artículo 94 del Código Orgánico Monetario y Financiero.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 3-22-RC, fue presentado en Secretaría General el 13 de septiembre de 2022, mediante correo electrónico a las 12:52; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 3-22-RC/22

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

I. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó, con siete votos a favor, el **Dictamen No. 3-22-RC**, mediante la cual resolvió que la propuesta de enmienda del artículo 303 de la Constitución de la República (“CRE” o “la Constitución”), que busca incluir al dólar como moneda oficial, puede ser tramitada a través del procedimiento de enmienda constitucional previsto en el artículo 441 número 2 de la Constitución.
2. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presentamos el razonamiento de nuestro voto salvado sobre la decisión adoptada en el mencionado dictamen.

II. Análisis

3. La decisión de mayoría resolvió que la propuesta de enmienda constitucional, que pretende modificar el artículo 303 de la Constitución e incluir al dólar como moneda oficial, *“no comporta cambio alguno en el diseño de la Constitución, no implica un cambio o transformación transversal de la misma, y no modifica o altera el carácter o elementos constitutivos del Estado o la estructura fundamental de la Constitución”*. Con este fundamento, concluyó que el procedimiento de enmienda constitucional establecido en el artículo 441 numeral 2 de la Constitución es apto para tramitar dicha modificación.
4. En este voto sostendremos que la modificación del artículo 303 de la Constitución, para incluir al dólar como moneda oficial, altera los elementos constitutivos del Estado y modifica la estructura fundamental de la Constitución, al implicar cambios trascendentales para la soberanía económica del Ecuador. En función de esto, consideramos que es inviable que el mismo sea tramitado a través del procedimiento de enmienda constitucional, establecido en el artículo 441 de la Constitución.
5. Esta petición fue presentada por el asambleísta Christian Pabel Muñoz López, en los siguientes términos:

Texto vigente del artículo 303 de la Constitución	Propuesta de enmienda constitucional
La formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva y se instrumentará a través del Banco Central. La ley regulará la circulación de la moneda con poder	Artículo 1.- En el artículo 303 efectuase el siguiente cambio: En el primer párrafo sustitúyase la frase “La ley regulará la circulación de la moneda con poder liberatorio en el territorio ecuatoriano” por “El dólar de los Estados Unidos de

<p>liberatorio en el territorio ecuatoriano. La ejecución de la política crediticia y financiera también se ejercerá a través de la banca pública. El Banco Central es una persona jurídica de derecho público, cuya organización y funcionamiento será establecido por la ley.</p>	<p>América es la moneda oficial y de libre circulación en el territorio ecuatoriano.</p>
---	--

6. La procedencia de la enmienda ha sido definida por la propia jurisprudencia constitucional. La Corte sostiene que este mecanismo, al ser el procedimiento de reforma menos gravoso, “*respetar el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional*”.¹ Bajo este parámetro, en este voto, se analizarán los límites constitucionales a la enmienda previstos en el artículo 441 de la Constitución: i) estructura de la Constitución y ii) elementos constitutivos del Estado.

A. La incorporación del dólar como moneda oficial es un cambio significativo de la Constitución

7. 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.

8. En relación al caso bajo análisis, consideramos que la propuesta de enmienda conlleva un cambio significativo porque la Constitución no tiene únicamente una dimensión jurídica y política, sino que también debe entenderse como una expresión de los procesos históricos y socioeconómicos de un país. De ahí que la decisión del constituyente de no incorporar al dólar de los Estados Unidos de América como parte del texto constitucional, aún cuando ya era la moneda en curso en ese momento, se explica a partir del costo social de la crisis económica y política por la que atravesó el Ecuador en el año 1999. Fruto de esta crisis, que implicó la quiebra de instituciones bancarias, se implementó la dolarización en lugar del Sucre, renunciando a ciertas competencias soberanas en ejercicio de la política monetaria y cambiaria. Estos hechos detonaron el aumento vertiginoso de la emigración ecuatoriana alcanzando la cifra de más de dos millones de

¹ Corte Constitucional, dictamen 1-19-RC/19 y 2-10-RC/22, entre otros. Vale aclarar que, en el primer momento de control de las propuestas de reforma constitucional, corresponde a la Corte efectuar la determinación de la vía para proceder a la modificación constitucional. A este efecto, este voto analizará si la propuesta de enmienda incurre o no en las limitaciones previstas en los artículos 441 de la Constitución y 101 de la LOGJCC. Estas limitaciones consisten en que la propuesta de modificación constitucional: “*no altere su estructura fundamental [de la Constitución], 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 [...]*”.

personas entre 1999 y 2001 que salieron del Ecuador hacía Estados Unidos, España e Italia.²

9. Además, legitimar el costo social de la crisis económica y financiera de fines de la década de los noventa a través de la constitucionalización del dólar, conllevaría el desconocimiento de las repercusiones profundas sobre la economía ecuatoriana y en general en la vida de las familias, principalmente de las que se vieron separadas como efecto de la ola migratoria. Es indiscutible que la moneda de un Estado guarda también un sentido simbólico de gran importancia, que se vincula estrechamente con la memoria social e histórica que son parte sustancial de la identidad constitucional.

10. En esta línea de ideas, además de ser un cambio significativo a la Constitución, la propuesta de enmienda afecta la soberanía como elemento constitutivo del Estado y la estructura fundamental de la Constitución, como se explicará a continuación.

B) Sobre la modificación de la soberanía como elemento constitutivo del Estado ecuatoriano

11. Estimamos que la presente propuesta de enmienda constitucional altera el carácter de uno de los elementos constitutivos del Estado, a saber, la soberanía en su dimensión económica, particularmente en lo relativo al manejo de las políticas monetaria y cambiaria (art. 302 CRE). La soberanía alude a la autoridad máxima en la cual reside el poder político y, en su dimensión externa, implica la independencia para ejercer dicho poder, sin la intromisión de otros Estados o entes externos. De acuerdo con el artículo 1 del texto constitucional, la soberanía radica en el pueblo ecuatoriano, erigiéndose como un elemento constitutivo del Estado. Esta soberanía se expresa en diversos ámbitos en la Constitución, como la soberanía alimentaria (art. 13 CRE), energética (art. 15 CRE), territorial (art. 4 y 158 CRE), soberanía económica (art. 283 y ss. CRE), entre otros.

12. La soberanía económica se refiere a la potestad que tienen los Estados de determinar los modelos que se implementan en el marco de la economía nacional, sin injerencia de otros Estados o entes externos. Las políticas monetarias y cambiarias, por su parte, comprenden una serie de instrumentos orientados a la emisión de unidades monetarias, al control de la tasa de cambio, a la determinación del régimen cambiario, al establecimiento de los tipos de interés, entre otros objetivos. La propuesta bajo análisis implica la renuncia expresa en la Constitución de instrumentos de política monetaria como el señoriage y la impresión de moneda metálica. Estos aspectos de la soberanía monetaria que actualmente mantiene el Ecuador conforme lo previsto en los artículos 4.3, 94 y 101 del Código Orgánico Monetario y Financiero para la creación, impresión y circulación de moneda metálica y control de medios de pago electrónicos se verían afectados sustancialmente en caso de aprobarse el cambio propuesto.

13. La moneda es un medio de pago, medida de valor y poder de compra, que permite a quien la porta adquirir bienes, servicios o el pago de obligaciones. El establecimiento de

² Gioconda Herrera, “Ecuatorianos/as en Europa: de la vertiginosa salida a la construcción de espacios transnacionales”, en *La migración ecuatoriana. Transnacionalismo, redes e identidades* ed. Isabel Yépez del Castillo y Gioconda (Quito: FLACSO- UASB, 2006), 57.

una moneda depende de la confianza de sus usuarios. A su vez, las regulaciones monetarias deben responder a las decisiones técnicas y políticas de un Estado destinadas a procurar la mejora de la economía de un país y, por ende, las condiciones de vida de sus habitantes. Así, de la revisión de la propuesta no se evidencian sustentos técnicos que la fundamenten, aparentando un cambio no significativo a la Constitución.

14. La inclusión del dólar estadounidense como moneda oficial en la Constitución no constituye un simple cambio nominal. Por el contrario, implica una renuncia explícita en la Constitución de soberanía monetaria³, es decir, de la facultad de emitir moneda y decidir sobre ella y, en su lugar, entregarla de forma expresa a otro Estado, es decir a los Estados Unidos de América.

15. Finalmente, la derivación a la ley que hace la Constitución en el artículo 303, y que pretende ser modificado mediante esta reforma, en sí mismo es un ejercicio de soberanía pues el constituyente consideró que el tratamiento de la moneda, que no debe estar sujeto a normas rígidas como las constitucionales, sino que, considerando las dinámicas económicas que han sido propias de la historia del Ecuador, debe estar regulada mediante normas de rango legal. De tal suerte que la incorporación de una moneda, y con mayor razón, de otro país en la Constitución es contraria a la noción de soberanía expresada por el constituyente como un elemento constitutivo del Estado, la cual ha sido aprobada por el pueblo.

C) Sobre la modificación de la estructura fundamental de la Constitución

16. La doctrina de la estructura fundamental de la Constitución sostiene esencialmente que el poder de enmienda constitucional tiene límites que encuentran su fundamento en las características esenciales del texto constitucional, es decir, de aquellas características que definen y distinguen la identidad de la Norma Suprema

17. A efectos del caso bajo análisis es pertinente considerar que el preámbulo de la Constitución, como elemento sustancial de la misma, evoca *“Como herederos de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo... en ejercicio de nuestra soberanía...”*. Este valor se encuentra desarrollado en el artículo 416 numerales 1, 3 y 8 de la Constitución que regula los principios relativos a las relaciones internacionales y dispone que el Ecuador *“proclama la independencia e igualdad jurídica de los Estados”*, *“condena la injerencia de los Estados en los asuntos internos de otros Estados, y cualquier forma de intervención”* y *“condena toda forma de imperialismo, colonialismo, neocolonialismo, y reconoce el derecho de los pueblos a la resistencia y liberación de toda forma de opresión.”*

18. De los artículos citados, se desprende que el Ecuador hace énfasis en el ejercicio de la soberanía, en su dimensión externa, como reivindicación de la autonomía en las decisiones estatales y el rechazo a toda forma de imposición o injerencia internacionales y la apuesta por relaciones igualitarias entre estrados. De tal suerte, que la soberanía económica, en efecto, es un elemento identitario de la Constitución ecuatoriana pues lo

³ El artículo 4.3 del Código Orgánico Monetario y Financiero contempla entre sus principios *“El ejercicio de la soberanía monetaria y financiera y la inserción estratégica internacional.”*

caracteriza y determina en su autonomía respecto de otros. Este elemento entra en una profunda tensión con la inclusión de una moneda extranjera en la Constitución, pues si bien es cierto el dólar de los Estados Unidos de América se encuentra en circulación en el Ecuador, a sabiendas de las limitaciones que ello conlleva a la soberanía económica. Cosa distinta sería que se incluya esta moneda como oficial en la Constitución, alterando su carácter identitario.

19. Bajo las consideraciones expuestas, no compartimos el análisis general que realiza el fallo de mayoría respecto de las implicaciones de la propuesta de introducir el dólar de los Estados Unidos de Norteamérica en la Constitución, pues deja de lado discusiones que son esenciales para el debate constitucional como las expresadas en este voto salvado y que fundamentan los motivos por los cuales, esta modificación no procedería bajo el procedimiento propuesto al afectar un elemento constitutivo del Estado como es la soberanía y la estructura fundamental de la Constitución.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZ CONSTITUCIONAL

Jhoel Escudero Soliz
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Jhoel Escudero Soliz, anunciado en el dictamen de la causa 3-22-RC, fue presentado en Secretaría General el 14 de septiembre de 2022, mediante correo electrónico a las 08:52; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL