

Quito, D.M., 01 de julio de 2020

CASO N°. 2-20-RC

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

Dictamen

Tema: En este dictamen, la Corte Constitucional determina que la enmienda es el procedimiento apto para tramitar la propuesta de modificación de los artículos 141 y 292 (tercero y cuarto inciso) de la Constitución, así como de la Disposición Transitoria Vigesimosegunda mientras no se verifique la condición para su extinción. Además, establece que la propuesta de modificación de los artículos 120, 292 (segundo inciso), 294 y 295 de la Constitución no corresponde ser tramitada mediante enmienda.

1. Antecedentes

1. El 10 de febrero de 2020 ingresó a la Corte Constitucional una solicitud presentada por el señor César Ernesto Litardo Caicedo, Presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador. En el escrito se solicita que la Corte Constitucional califique e indique “*cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde*” para el proyecto de reforma constitucional que acompaña a la solicitud.
2. En virtud del sorteo efectuado en sesión ordinaria del Pleno del Organismo el 4 de marzo de 2020, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
3. El 16 de marzo de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional, mediante resolución N°. 004-CCE-PLE-2020, con motivo de la pandemia generada por el COVID-19¹, resolvió suspender todos los plazos y términos previstos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), así como en el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, a partir del 17 de marzo de 2020.²

¹ Ministerio de Salud Pública. Acuerdo Ministerial No. 00126-2020, publicado en Registro Oficial Suplemento N°. 160 de 12 de marzo de 2020, a través del cual se declaró en estado de emergencia sanitaria a todos los establecimientos del sistema nacional de salud. Presidencia de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo N°. 1017, de 15 de marzo de 2020, a través del cual se declaró estado de emergencia por 60 días en todo el territorio nacional.

² Pleno de la Corte Constitucional. Resolución No. 004-CCE-PLE-2020, 16 de marzo de 2020. “Art. 1.- Los servidores de la Corte Constitucional cumplirán de manera obligatoria las siguientes medidas: [...] 8. Se suspenden todos los plazos y términos previstos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y

4. El 12 de mayo de 2020, el Pleno de este Organismo, mediante resolución N°. 005-CCE-PLE-2020, resolvió permitir a cada jueza y juez de la Corte Constitucional, habilitar los plazos y términos de los casos que se encuentren en su conocimiento, con el objeto de continuar con la sustanciación de los mismos hasta remitir el proyecto de sentencia o dictamen a la Secretaría General.³
5. De conformidad con lo previsto en los artículos 441 y 443 de la Constitución de la República del Ecuador (“Constitución”), en concordancia con el número 3 del artículo 194 y el artículo 195 de la LOGJCC, el juez ponente avocó conocimiento de la causa N°. 2-20-RC mediante providencia de fecha 12 de junio de 2020.

2. Competencia

6. La Corte Constitucional es competente para emitir el presente Dictamen según el artículo 443 de la Constitución y el artículo 99 número 1 de la LOGJCC, a fin de determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional.

3. Legitimación activa y oportunidad

7. De acuerdo a los artículos 441 y 442 de la Constitución, un proyecto de modificación constitucional puede presentarse, entre otros, por “*resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional*”. Por su parte, el número 3 del artículo 100 de la LOGJCC dispone que cuando la iniciativa proviene del Poder Legislativo, la propuesta de reforma debe remitirse a esta Corte “*antes de dar inicio al proceso de aprobación legislativa*”.
8. El proyecto de enmiendas constitucionales que nos ocupa, fue presentado por el señor Marcelo Simbaña Villareal, en calidad de Asambleísta por la Provincia de Imbabura, ante el Presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador, el 10 de diciembre de 2019, con el respaldo de 49 asambleístas. En consecuencia, se cumple con los requisitos de legitimación y oportunidad, pues el proyecto de modificación constitucional cuenta con un apoyo de más de la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional y fue remitido a este Organismo antes del proceso de aprobación legislativa.

Control Constitucional, así como en el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, a partir del 17 de marzo de 2020; [...].

³ Pleno de la Corte Constitucional. Resolución No. 005-CCE-PLE-2020, 12 de mayo de 2020. “Artículo 2.- Las juezas y jueces de la Corte Constitucional podrán habilitar los plazos y términos de los casos que se encuentren en su conocimiento, con el objeto de continuar con la sustanciación de los mismos hasta remitir el proyecto de sentencia o dictamen a la Secretaría General. Para tal efecto, los plazos y términos en estas causas se reactivarán con la emisión de una providencia por parte de la respectiva jueza o juez sustanciador, quien señalará expresamente la reactivación de los plazos y términos para cada caso y dispondrá las medidas de sustanciación correspondientes, en razón del tipo de causa y su estado procesal. Las audiencias se celebrarán por medios digitales, de conformidad con los lineamientos que oportunamente establezcan las juezas y jueces sustanciadores o el Pleno del Organismo.”



4. Proyecto de modificación constitucional

9. El proyecto examinado sugiere que la *enmienda constitucional* sería el procedimiento adecuado para las modificaciones propuestas, las cuales abarcan tres temas: (i) la modificación de las atribuciones de la Asamblea Nacional en la discusión y aprobación del presupuesto general del Estado; (ii) la eliminación de la responsabilidad del Presidente o Presidenta de la República del Ecuador sobre la “*Administración Pública*”; y, (iii) la inclusión de la “*defensa nacional*” y la “*seguridad ciudadana*”, como parte de las áreas en que se incrementará financiamiento cada año.

4.1. Primer tema: la modificación de la potestades y competencias de la Asamblea Nacional en la discusión y aprobación del presupuesto general del Estado

10. En el proyecto se propone una serie de modificaciones al texto constitucional, orientadas a que “*la primera Función del Estado (legislativa), no sea una simple espectadora respecto a la planificación que emite el Ejecutivo para la administración de las finanzas públicas*”. En este sentido, se busca que la Asamblea Nacional “*se convierta en partícipe real y fiscalizadora del destino del erario nacional en pro de los más necesitados*” (sic).

11. Respecto a este tema, los cambios al texto constitucional que se proponen son los siguientes:

Texto actual	Texto propuesto
<p><i>Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: [...]</i></p> <p><i>12. Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución. [...]</i></p>	<p><i>Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: [...]</i></p> <p><i>12. Conocer, aprobar o reformar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público y vigilar su ejecución. [...]</i></p>
<p><i>Art. 292.- El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.</i></p>	<p><i>Art. 292.- El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.</i></p> <p><i>La Asamblea Nacional conocerá también los presupuestos de las empresas públicas.</i></p> <p><i>No se podrá financiar gastos corrientes mediante endeudamiento público.</i></p> <p><i>Ningún organismo público será privado del presupuesto necesario para cumplir con los fines y objetivos para los que fue creado.</i></p>
<p><i>Art. 294.- La Función Ejecutiva elaborará cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual. La Asamblea Nacional controlará que la proforma anual y la programación cuatrianual se adecuen a la Constitución, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, las aprobará u observará.</i></p>	<p><i>Art. 294.- La Función Ejecutiva elaborará cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual. La Asamblea Nacional controlará que la proforma anual y la programación cuatrianual se adecuen a la Constitución, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, las aprobará o reformará.</i></p>
<p><i>Art. 295.- La Función Ejecutiva presentará a la Asamblea Nacional la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual durante los primeros noventa días de su gestión y, en los años siguientes, sesenta días antes del inicio del año fiscal respectivo.</i></p>	<p><i>Art. 295.- La Función Ejecutiva presentará a la Asamblea Nacional la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual durante los primeros noventa días de su gestión y, en los años siguientes, sesenta días antes del inicio del año fiscal respectivo.</i></p>



La Asamblea Nacional aprobará u observará, en los treinta días siguientes y en un solo debate, la proforma anual y la programación cuatrianual. Si transcurrido este plazo la Asamblea Nacional no se pronuncia, entrarán en vigencia la proforma y la programación elaboradas por la Función Ejecutiva. Las observaciones de la Asamblea Nacional serán sólo por sectores de ingresos y gastos, sin alterar el monto global de la proforma.

En caso de observación a la proforma o programación por parte de la Asamblea Nacional, la Función Ejecutiva, en el plazo de diez días, podrá aceptar dicha observación y enviar una nueva propuesta a la Asamblea Nacional, o ratificarse en su propuesta original. La Asamblea Nacional, en los diez días siguientes, podrá ratificar sus observaciones, en un solo debate, con el voto de dos tercios de sus integrantes. De lo contrario, entrarán en vigencia la programación o proforma enviadas en segunda instancia por la Función Ejecutiva.

Hasta que se apruebe el presupuesto del año en que se posesiona la Presidenta o Presidente de la República, regirá el presupuesto anterior. Cualquier aumento de gastos durante la ejecución presupuestaria deberá ser aprobado por la Asamblea Nacional, dentro del límite establecido por la ley.

Toda la información sobre el proceso de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto será pública y se difundirá permanentemente a la población por los medios más adecuados.

La Asamblea Nacional conocerá la proforma, la aprobará o reformará, en los treinta días siguientes en un solo debate, por sectores de ingresos y gastos. Si transcurrido este plazo la Asamblea Nacional no se pronuncia, entrarán en vigencia la proforma y la programación elaboradas por la Función Ejecutiva.

En caso de observación a la proforma o programación por parte de la Asamblea Nacional, la Función Ejecutiva, en el plazo de diez días, deberá aceptar dicha observación y enviar una nueva propuesta a la Asamblea Nacional. La Asamblea Nacional, en los diez días siguientes, podrá ratificar sus observaciones, en un solo debate, con el voto de dos tercios de sus integrantes. De lo contrario, entrarán en vigencia la programación o proforma enviadas en segunda instancia por la Función Ejecutiva.

Hasta que se apruebe el presupuesto del año en que se posesiona la Presidenta o Presidente de la República, regirá el presupuesto anterior.

La Asamblea Nacional no podrá incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la proforma. Durante la ejecución presupuestaria, el Ejecutivo deberá contar con la aprobación previa del Parlamento para incrementar gastos más allá del porcentaje determinado por la ley.

Toda la información sobre el proceso de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto será pública y se difundirá permanentemente a la población por los medios más adecuados.

4.2. Segundo tema: la eliminación de la responsabilidad del Presidente o Presidenta de la República del Ecuador sobre la “Administración Pública”

12. El segundo punto, buscaría “mermar el hiper (sic) presidencialismo que caracteriza a la Carta Magna”, por cuanto “es un error de fondo” que el Ejecutivo sea el responsable de “toda la administración pública” ya que ésta se encuentra “compuesta por cada uno de los organismos de las cinco Funciones del Estado y los órganos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”.
13. En consecuencia, mantener al Presidente o Presidenta de la República como responsable de la administración pública, afectaría la independencia de “dichas funciones”. En relación a este tema, la modificación al texto constitucional que se propone es la siguiente:

Texto actual	Texto propuesto
<i>Art. 141.- La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública. [...]</i>	<i>Art. 141.- La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno. [...]</i>

4.3. Tercer tema: la inclusión de la “defensa nacional” y la “seguridad ciudadana”, como parte de las áreas en que se incrementará financiamiento cada año

14. De acuerdo a la exposición de motivos del proyecto de enmiendas constitucionales, se pretende asegurar “al menos el cero punto cinco por ciento del producto interno bruto” para la defensa nacional y la seguridad ciudadana.

15. Este último punto se justifica en que “*la vida y los bienes de las personas deben ser cuidados con los suficientes y mejores recursos tanto por parte de la Policía Nacional como en la seguridad externa con las Fuerzas Armadas*”.
16. En cuanto a este tema, la inclusión al texto constitucional que se propone es la siguiente:

Texto actual	Texto propuesto
<i>Disposición Transitoria Vigesimosegunda.- El Presupuesto General del Estado destinado al financiamiento del sistema nacional de salud, se incrementará cada año en un porcentaje no inferior al cero punto cinco por ciento del Producto Interior Bruto, hasta alcanzar al menos el cuatro por ciento.</i>	<i>Disposición Transitoria Vigesimosegunda.- El Presupuesto General del Estado destinado al financiamiento del sistema nacional de salud, la defensa nacional y la seguridad ciudadana se incrementarán cada año en un porcentaje no inferior al cero punto cinco por ciento del Producto Interno Bruto, hasta alcanzar al menos el cuatro por ciento.</i>

5. Consideraciones de la Corte Constitucional

5.1. Objeto del dictamen

17. De acuerdo a los artículos 99 y 100 de la LOGJCC y de conformidad con el dictamen N°. 4-18-RC/19 de la Corte Constitucional⁴, existen tres momentos diferenciados en la actuación de esta Corte respecto de las propuestas de modificación constitucional, en lo que sea aplicable a cada caso.
18. El primero consiste en un **dictamen de procedimiento** en el que se determine el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional. El segundo momento se produce con la emisión de una **sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum**, cuando la vía de modificación constitucional de que se trate lo requiera. Finalmente, el tercero, corresponde a una **sentencia de constitucionalidad de la respectiva modificación de la Constitución**, en la que se ejerza el control *ex post* de la enmienda, reforma o cambio constitucional.
19. El presente es un dictamen relativo al primero de los momentos descritos. Por lo tanto, esta Corte únicamente deberá indicar si el procedimiento señalado por el proponente es apto para tramitar el proyecto de modificación constitucional presentado, y las razones de derecho que justifican su decisión. Esto, de conformidad con el artículo 101 de la LOGJCC.

5.2. Delimitación del problema jurídico

20. Según los artículos 441 y 442 de la Constitución, existen tres mecanismos capaces de modificar la Constitución, en el siguiente orden: (i) el procedimiento para expedir *enmiendas*; (ii) el procedimiento para expedir *reformas parciales*; y, (iii) el procedimiento para realizar *cambios constitucionales*. Esta jerarquización tiene que ver con tres aspectos: (i) el grado de rigidez procedural; (ii) el nivel de deliberación democrática requerido; y, (iii) el alcance de su poder de modificación constitucional. Respecto al tercer aspecto, esta Corte ha indicado lo siguiente:

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

⁴

Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 4-18-RC/19 de 9 de julio de 2019.



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. Este se activa sólo cuando la modificación que se pretende implica una restricción de los derechos o garantías constitucionales, o cuando altera el procedimiento de reforma de la Constitución.⁵

21. En el presente caso, se plantean tres grupos de modificaciones constitucionales. En su solicitud, el peticionario sugiere que la *enmienda constitucional* sería el procedimiento adecuado para las modificaciones propuestas. En atención a lo señalado, la Corte limitará su análisis a determinar si la propuesta planteada puede tramitarse a través del mecanismo de *enmienda constitucional*.

5.3. Análisis del problema jurídico

5.3.1. Sobre el primer tema del proyecto

22. Las modificaciones constitucionales facultarían a la Asamblea Nacional para que pueda (i) reformar la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatranual del Ejecutivo, sin incrementar el monto estimado de ingresos y egresos; (ii) conocer los presupuestos de las empresas públicas; y, (iii) aprobar que el Ejecutivo incremente los gastos en los casos en que se supere el máximo legal.
23. Adicionalmente, se propone agregar al texto constitucional que los gastos corrientes no se podrán financiar mediante endeudamiento público; y, que ningún organismo público será privado del presupuesto necesario para cumplir con los fines y objetivos para los que fue creado.
24. Todo lo anterior guarda relación con la aprobación y organización del Presupuesto General del Estado, así como de la programación cuatranual. No se refiere a un cambio del procedimiento para modificar la Constitución, ni plantea una restricción de derechos y garantías constitucionales, en tanto no se elimine la excepción prescrita en el segundo inciso del artículo 286 de la norma suprema, respecto de salud, educación y justicia. Por lo cual, bajo estas consideraciones, se descarta que la propuesta incurra en estas limitaciones aplicables a la enmienda.
25. En lo concerniente a la estructura fundamental de la Constitución, se observa que la propuesta de modificación constitucional de los artículos 120, 292 (segundo inciso), 294 y 295, establece una mayor intervención de la Asamblea Nacional en el conocimiento y aprobación de asuntos presupuestarios, e incluso le otorga la última palabra sobre las proformas anuales y cuatranuales del presupuesto.
26. Actualmente, la Asamblea Nacional tiene la facultad de aprobar y observar la programación presupuestaria, pero carece del poder de reformular el proyecto enviado por el Presidente de la República, quien puede ratificarse en su planificación inicial a pesar de las observaciones de la Asamblea Nacional. Es decir, el legislativo tiene una influencia limitada en la regulación

⁵

Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N°. 1-19-RC/19 de 2 de abril de 2019, párrs. 8-11.



y organización del Presupuesto General del Estado y la programación cuatrianual, para lo cual, requiere de una mayoría calificada.

27. Sin embargo, la propuesta de modificación constitucional, materia del presente dictamen, concede al legislativo el poder de reformar el proyecto anual y cuatrianual enviado por el Presidente de la República. En otras palabras, otorga al legislador la facultad de intervenir con poder de decisión en la planificación presupuestaria, en sustitución de la programación del Ejecutivo.
28. Particularmente, la propuesta de modificación del tercer inciso del artículo 295 de la Constitución establece que el Presidente de la República *deberá* someterse a las observaciones de la Asamblea Nacional sobre las proformas presupuestarias, sin la opción de ratificarse en su proyecto original.
29. Esto significa que la Asamblea Nacional se impondría al Ejecutivo en las decisiones relacionadas al Presupuesto General del Estado y la programación cuatrianual aun cuando no reúna los votos de los dos tercios de sus integrantes, ya que entraría en vigencia “*la programación o proforma enviadas en segunda instancia por la Función Ejecutiva*”, que obligatoriamente tendría que haber acogido las observaciones del legislador.
30. Así, esta propuesta, cambiaría el equilibrio de la organización constitucional del poder, pues la decisión final en la planificación presupuestaria está prevista como una facultad del Ejecutivo para que cumpla su función definitoria como administrador de recursos. Ante esto, la Asamblea Nacional ya no funcionaría sólo como un órgano de contrapeso, sino como corresponsable de la programación presupuestaria aun cuando no reúna la mayoría calificada en el debate, lo cual es un poder que no le fue dado bajo la actual configuración constitucional.
31. Por lo cual, el aumento del poder que tendría la Asamblea en la aprobación del Presupuesto General del Estado, en desmedro de la potestad definitoria del Ejecutivo, no corresponde a una mera variación del rol que juega el Legislativo dentro de este proceso, sino un desbalance en las potestades constitucionalmente reconocidas para cada función del Estado.
32. Además, dada la configuración del procedimiento de enmienda asamblaria⁶, la propuesta para incrementar los poderes de la Asamblea Nacional en el conocimiento y aprobación de asuntos presupuestarios se aprobaría por el propio legislativo, sin la participación de la ciudadanía de forma directa a través del referendo. Por consiguiente, el legislador sería el único juez en su propia causa para atribuirse nuevas facultades y cambiar la dinámica política con la función Ejecutiva en materia presupuestaria.
33. Esto, de ser tolerado, defraudaría la competencia que otorga la Constitución a la Asamblea Nacional, pues mediante la facultad de modificación constitucional, se estaría,

⁶ Número 2 del artículo 441 de la Constitución: “*La enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que 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, se realizará: (...) 2. Por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional. El proyecto se tramitará en dos debates; el segundo debate se realizará de modo impostergable en los treinta días siguientes al año de realizado el primero. La reforma sólo se aprobará si obtiene el respaldo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional*”.



unilateralmente y a su conveniencia, ampliando atribuciones que la función legislativa tiene como poder constituido.

34. Esta Corte considera que la enmienda asamblearia no es la vía apta para la propuesta de modificación constitucional no sólo porque trata un asunto reservado a la reforma, sino también porque el procedimiento de reforma requiere la aprobación mediante referéndum y por ende impide que el legislador pueda ser el único juez en una causa que altera la balanza de poder en su favor.
35. En consecuencia, la propuesta de modificación constitucional incurre en una alteración de la estructura fundamental de la parte orgánica de la Constitución y por tanto, no procede vía enmienda.
36. Finalmente, sobre la propuesta de modificación constitucional del artículo 292 (tercero y cuarto inciso), se advierte que agregar el límite para el destino del endeudamiento y establecer la obligación de asignar recursos a los organismos públicos según su función institucional, son cambios que no alteran la estructura fundamental de la Constitución, no se refieren al carácter y elementos constitutivos del Estado, y tampoco se relacionan con un cambio del procedimiento de modificación constitucional o que restringen derechos y garantías. Por consiguiente, son susceptibles de ser tramitados vía enmienda.

5.3.2. Sobre el segundo tema del proyecto

37. En relación al segundo tema del proyecto de enmiendas constitucionales, el mismo se refiere a la modificación del artículo 141 de la Constitución para eliminar la frase “*y responsable de la administración pública*”.
38. Al respecto, de un análisis integral del artículo en cuestión, esta Corte observa que el mismo se encuentra en la parte de organización y funciones de la Función Ejecutiva, por lo que, este cambio, solo tendría implicaciones en relación a los órganos entidades del Ejecutivo, mas no al resto de Funciones del Estado.
39. Vale puntualizar, que este artículo, bajo ningún concepto, permite que el Presidente de la República pueda disponer sobre otras Funciones del Estado, como erróneamente interpreta el proponente. Caso contrario, se estaría aceptando que, sobre la base de esta norma, la Función Ejecutiva, sería responsable de todo el aparataje estatal, incluyendo, por ejemplo la Función Legislativa y Judicial. Interpretación que, en términos constitucionales y partiendo de principios democráticos, no es correcta, puesto que dicho artículo no lo prescribe de tal manera.
40. De este modo, toda vez que en el artículo 141 de la Constitución permanecen las frases “Jefe del Estado y de Gobierno”, la propuesta presentada por la Asamblea Nacional no implica un cambio significativo del texto constitucional ya que no altera las atribuciones del Presidente de la República, establecidas en el artículo 147 de la Constitución, ni alguna otra de las previstas a lo largo de dicho cuerpo normativo.
41. Por lo tanto, no es susceptible de generar una distorsión de la organización de poder y como tal, no afecta la estructura fundamental de la Constitución. Tampoco se advierte que la eliminación de la frase referida en el párrafo precedente tenga relación con uno de los



elementos constitutivos del Estado, ni con el cambio del procedimiento de modificación constitucional o que restrinja derechos y garantías.

42. En consecuencia, la enmienda es la vía apta para la propuesta de modificación del artículo 141 de la Constitución.

5.3.3. Sobre el tercer tema del proyecto

43. Antes de verificar si la propuesta incurre en una de las limitaciones señaladas en el artículo 441 de la Constitución, es necesario establecer si la Disposición Transitoria Vigesimosegunda puede ser objeto de una modificación constitucional a pesar de ser una norma no permanente.
44. Según la sentencia N°. 0001-09-SIC-CC, una disposición transitoria constituye una norma constitucional, aunque su función y naturaleza difiera de las demás que integran la Constitución de la República por su carácter temporal.⁷ La vigencia formal y material de una disposición transitoria depende de los plazos o condiciones establecidas en ella.
45. En el caso de la Disposición Transitoria Vigesimosegunda, se fijó su vigencia hasta que se alcance al menos el 4% del PIB de asignación presupuestaria para el sector de salud. Esta condición para la extinción de la norma aún no se cumple, pues del “Justificativo de Ingresos y Gastos Proforma del Presupuesto General del Estado Ejercicio Fiscal 2020”⁸, elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas, se desprende que la asignación al sector de salud es de aproximadamente el 3.52% del PIB. Es decir, aún no llega al mínimo del 4% establecido en la Disposición Transitoria Vigesimosegunda de la Constitución.
46. Por lo tanto, la referida norma constitucional transitoria continúa vigente. Como tal, la Constitución y la LOGJCC no distinguen entre normas constitucionales permanentes y no permanentes, por lo cual, no cabría excluir a la Disposición Transitoria Vigesimosegunda de un procedimiento de modificación constitucional mientras no se verifique la condición para su extinción.
47. Luego de haber establecido que la norma transitoria en cuestión puede ser objeto de una modificación, procede revisar si la propuesta incide en una de las limitaciones señaladas en el artículo 441 de la Constitución.
48. En la propuesta se plantea agregar a la defensa nacional y la seguridad ciudadana como dos sectores adicionales a la salud para que reciban un incremento anual de financiamiento en el Presupuesto General del Estado de, al menos, el 0.5% del PIB hasta alcanzar un mínimo de 4%. Esto no se refiere a un cambio del procedimiento para modificar la Constitución, por lo cual, se descarta que la propuesta incurra en dicha limitación aplicable a la enmienda.
49. Tampoco se observa que modificar la organización presupuestaria para destinar más recursos a la defensa nacional y a la seguridad ciudadana altere la estructura fundamental de la Constitución, ni que repercuta en el carácter y elementos constitutivos del Estado.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 0001-09-SIC-CC de 25 de febrero de 2010, p. 5.

⁸ Recuperado de <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/2019/11/Justificativo-Ingresos-y-Gastos-2020.pdf>

50. Sin embargo, se observa que el incremento del financiamiento en los sectores de defensa nacional y seguridad ciudadana, implicaría un desmedro en el financiamiento del sistema nacional de salud, puesto que el aumento anual que se prevee en la norma constitucional transitoria, debería dividirse para tres áreas, afectando, de esta forma, los recursos que el constituyente otorgó para garantizar el derecho a la salud.
51. De tal modo, toda vez que la modificación propuesta involucra una reducción al sector de la salud, la cual tiene incidencia en el integral goce y ejercicio de este derecho, la misma no cumple con el elemento de no establecer restricciones a derechos y garantías.
52. En conclusión, la propuesta de modificación de la Disposición Transitoria Vigesimosegunda incurre en una de las limitaciones del artículo 441 de la Constitución y por tanto, no es susceptible de ser tramitada vía enmienda.

6. Decisión

53. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Dictaminar** que el procedimiento de *enmienda*, establecido en el artículo 441 de la Constitución, es apto para la modificación constitucional de los artículos 141 y 292 (tercero y cuarto inciso) de la Constitución.
2. **Dictaminar** que el procedimiento de *enmienda*, establecido en el artículo 441 de la Constitución, no es apto para la modificación constitucional de los artículos 120, 292 (segundo inciso), 294 y 295, así como de la Disposición Transitoria Vigesimosegunda de la Constitución.
3. De este modo, la Corte Constitucional cumple el primer momento de control de constitucionalidad para la tramitación de la iniciativa de modificación constitucional, dejando a salvo su competencia para que, mediante sentencia, realice el control de constitucionalidad cuando fuere pertinente.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.07.14
18:07:42 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 01 de julio de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente
por AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.07.15
09:17:51 -05'00'