



Dictamen No. 5-19-OP/19
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 4 de diciembre de 2019

CASO No. 5-19-OP

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

Dictamen

Tema: El presente dictamen analiza la objeción presidencial por inconstitucionalidad presentada por el Presidente de la República, señor Lenín Moreno Garcés, de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 10, así como de la disposición general, las disposiciones reformativas y la disposición transitoria del Proyecto de Ley Orgánica de Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de Niñas, Niños y Adolescentes". Se concluye 1) que se analizará el artículo 8, por existir conexidad con el resto de normas objetadas; y, 2) que el Proyecto de Ley transgrede el número 2 del artículo 11, así como los artículos 201, 202 y 203 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo que se declara su inconstitucionalidad total.

I Antecedentes

1. El 01 de octubre de 2019, la Asamblea Nacional de la República del Ecuador ("**Asamblea Nacional**"), en segundo debate, aprobó el "PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE REGISTRO ECUATORIANO DE VIOLADORES, ABUSADORES Y AGRESORES SEXUALES DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES" ("**Proyecto de Ley REVAAS**").
2. El 02 de octubre de 2019, mediante oficio No. PAN-CLC-2019-0110 y conforme lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**") y el artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa ("**LOFL**"), el Presidente de la Asamblea Nacional, señor César Litardo Caicedo ("**Presidente de la Asamblea Nacional**"), remitió el auténtico y copia certificada del Proyecto de Ley REVAAS, al Presidente de la República, señor Lenín Moreno Garcés ("**Presidente de la República**").
3. El 31 de octubre de 2019, mediante oficio No. T. 550-SGJ-19-0875, al amparo de los artículos 137, 138 y 139 de la CRE, en concordancia con los artículos 63, 64 y 65 de la LOFL, el Presidente de la República, remitió al Presidente de la Asamblea Nacional, una objeción parcial por razones de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 10, así como de la disposición general, las disposiciones reformativas y la disposición transitoria; y, una objeción parcial por razones de conveniencia al artículo 8 del Proyecto de Ley REVAAS, proponiendo un texto alternativo.
4. El 07 de noviembre de 2019, mediante memorando No. 191-CEPJEE-2019, la Secretaria Relatora de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional, señora Diana Carolina Velasco Aguilar, remitió el "Informe relativo a la Objeción Parcial por Razones de Inconstitucionalidad al Proyecto de Ley Orgánica de Registro Ecuatoriano de

1

Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de Niñas, Niños y Adolescentes” (“**Informe de la Asamblea Nacional**”), al Coordinador General de Asesoría Jurídica.

5. El 08 de noviembre de 2019, el Presidente de la Asamblea Nacional, sobre la base del artículo 131 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), remitió el proyecto de ley, la objeción del Presidente de la República y el informe de la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional del Ecuador, para que se emita el dictamen de constitucionalidad correspondiente.
6. En la misma fecha, la Secretaría General de esta Corte signó la causa con el No. 0005-19-OP.
7. El 12 de noviembre de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, se sorteó la sustanciación de la presente causa, la cual correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
8. El 15 de noviembre de 2019, el juez sustanciador avocó conocimiento de la presente causa y puso en conocimiento del Presidente de la República y del Presidente de la Asamblea Nacional la recepción del proceso.
9. El 3 de diciembre de 2019, la señora María de Lourdes Cuesta Orellana, asambleísta por la provincia del Azuay, presentó un informe con respecto a la constitucionalidad Proyecto de Ley REVAAS.

II Oportunidad y competencia

10. Conforme se detalló en el párrafo 3 *supra*, la objeción presidencial fue presentada dentro del plazo de 30 días determinado en el artículo 137 de la LOGJCC.
11. De conformidad con el número 13 del artículo 438 de la CRE, en concordancia con los artículos 131 de la LOGJCC y 89 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la constitucionalidad del Proyecto de Ley REVAAS objetado.
12. El Presidente de la República, como se expuso en el párrafo 3 *supra*, presentó una objeción parcial por razones de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 10, así como de la disposición general, las disposiciones reformativas y la disposición transitoria; y, una objeción parcial por razones de conveniencia al artículo 8 del Proyecto de Ley REVAAS, proponiendo, además, un texto alternativo.
13. La competencia material de esta Corte, en principio, se circunscribe a considerar la posible inconstitucionalidad de los artículos objetados por el Presidente de la República. Empero, el artículo 1 prescribe que el objeto del Proyecto de Ley es la creación del REVAAS, con la finalidad de registrar la inhabilidad para el ejercicio de profesión, cargo, empleo, oficio o voluntariado que involucren una relación directa con niñas, niños y adolescentes. Y, por otro



lado, el artículo 8 –el cual no entraría en el análisis de constitucionalidad– concretiza la disposición del artículo 1, y establece que la consecuencia de constar en el REVAAS es la inhabilidad de ejercer los cargos referidos anteriormente.

14. Frente a esta situación, el número 3 del artículo 436 de la CRE –en concordancia con el número 9 del artículo 76 de la LOGJCC– establece que dentro de los mecanismos de control constitucional¹, la Corte Constitucional es competente para analizar, de oficio, la inconstitucionalidad de normas conexas, siempre que se configure la existencia de unidad normativa a través de la verificación de:
 - 14.1. Que la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados;
 - 14.2. Que **no sea posible producir un fallo** sobre una disposición jurídica expresamente demandada **sin pronunciarse** también sobre otra con la cual guarda una **conexión estrecha y esencial**; y/o,
 - 14.3. Que la norma impugnada sea **consecuencia o causa directa** de otras normas no impugnadas.
15. En virtud de este principio, la Corte Constitucional tiene la potestad de “*ampliar la declaración de inconstitucionalidad de una disposición jurídica a otras no impugnadas, siempre que entre ellas haya una relación de redundancia, de estrecha conexión sistemática, o de causalidad*”², con el propósito de que “*el fallo de inconstitucionalidad que se profiera no vaya a ser inocuo*”³.
16. Considerando estos antecedentes, sobre la base de las letras b) y c) del número 9 del artículo 76 de la LOGJCC, no es posible realizar el análisis de constitucionalidad de las disposiciones objetadas sin considerar el contenido del artículo 8, en razón de que no solo guarda una **conexión estrecha y esencial**, sino que éste es una **consecuencia directa** del resto de normas objetadas por inconstitucionales.
17. Por ende, a la luz de las razones expuestas, a pesar de que la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad se limitó a señalar los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 10, así como la disposición general, las disposiciones reformativas y la disposición transitoria; es menester que esta Corte analice –adicionalmente– el artículo 8 del Proyecto de Ley REVAAS.

¹ Entre los que se encuentran las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por la Presidenta o el Presidente de la República en el proceso de formación de las leyes, de acuerdo al artículo 75 de la LOGJCC.

² Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 0004-19-OP/19, de 26 de noviembre de 2019.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 010-15-SIN-CC. Caso No. 0017-13-IN “*La unidad normativa se define a partir de la existencia de una relación lógica, necesaria, principal y objetiva entre las disposiciones que son objeto de la declaración de inconstitucionalidad y las que identifica la Corte Constitucional [...]*”.

3
AB

18. Es importante señalar que éste no sería un inconveniente relacionado con la falta técnica legislativa, sino –por el contrario– este problema es de índole constitucional, ya que es imposible estudiar la creación del REVAAS de manera aislada, sin estudiar las consecuencias directas que éste generaría y que constan en el artículo 8 del proyecto de ley, como es la inhabilidad de desempeñar profesión, cargo, empleo, oficio o voluntariado que involucre una relación directa con niñas, niños y adolescentes.
19. Esta Corte reconoce que carece de competencia para intervenir en el proceso de objeción parcial por razones diferentes a la inconstitucionalidad, y pronunciarse sobre el texto alternativo presentado por el Presidente de la República⁴. No obstante, como se expresó en líneas precedentes, ello no impide a que –por conexidad– se pueda evaluar la constitucionalidad del artículo 8. De este modo, se aclara que cualquier criterio de esta Corte con respecto a la constitucionalidad de este articulado, no implica pronunciamiento alguno sobre la constitucionalidad del texto alternativo⁵.

III Examen de Constitucionalidad

3.1. Identificación de los argumentos presentados por el Presidente de la República para objetar por razones de inconstitucionalidad los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 10 del Proyecto de Ley REVAAS.-

20. De acuerdo con la objeción parcial por razones de inconstitucionalidad, el Proyecto de Ley REVAAS propuesto por la Asamblea Nacional contraviene derechos y garantías de las personas y deberes primordiales del Estado contenidos en la CRE y en instrumentos internacionales de derechos humanos, como son el número 1 del artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el número 1 del artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, los artículos 3, 11 y 66 de la CRE.
21. De esta forma, el Presidente de la República afirmó que esta medida causaría un trato discriminatorio por razones de pasado judicial, *“pues establece la obligación de presentar un certificado de antecedentes penales para acceder a una plaza de trabajo”*.
22. Esta presunta discriminación, se generaría entre las personas que fueron sentenciadas por delitos de agresión sexual en contra de niñas, niños y adolescentes, y las personas sentenciadas por el mismo delito cometido en contra de mayores de edad. Al respecto, afirmó que:

“(l)a norma restringiría el acceso al trabajo solamente en aquellos casos en que la persona, en razón de su profesión u oficio realice actividades laborales que tengan relación directa con niñas, niños y adolescentes [...] mientras que

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 0004-19-OP/19, de 26 de noviembre de 2019.

⁵ *Ibid.*



aquellas que no tengan esta relación, podrán ejercer su derecho a la libertad de trabajo.”

23. Esto, en palabras del Presidente de la República, contraviene lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso I.V. vs. Bolivia, por cuanto la medida se presenta en contra de categorías presuntamente sospechosas o protegidas, que no resultarían razonables y proporcionales.

24. El documento del Presidente de la República concluyó afirmando que la existencia de un registro, estigmatiza a un grupo de personas en razón de su pasado judicial. Con ello, se estaría atentando contra derechos constitucionales, modo que estas normas serían inconstitucionales por el fondo.

3.2. Identificación de los argumentos presentados en el Informe de la Asamblea Nacional en contra de la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad.-

25. Por otra parte, el Informe de la Asamblea Nacional determinó que el Presidente de la República en su objeción omitió:

“i) La prevalencia del principio de interés superior de las niñas niños y adolescentes; ii) El deber del Estado en la protección integral a las niñas niños y adolescentes; iii) El análisis de la doctrina y precedentes que orientan la ponderación de los principios constitucionales en colisión; iv) el carácter si circunscrito de las normas jurisprudenciales; y, v) los principios de interpretación constitucional.”

26. De acuerdo a la Asamblea Nacional, los niños, niñas y adolescentes pertenecen a un “grupo vulnerable”, que, de acuerdo al principio del interés superior del niño, merece especial trato y atención por parte del órgano legislativo.

27. Así, al amparo de los artículos 44, 84 y 175 de la CRE, en concordancia con el artículo 11 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia “*el principio supone la supremacía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes por sobre aquellos derechos de los demás*”. De tal forma que el Estado debe actuar, a través de sus autoridades, en respeto de este principio.

28. Como sustento de la afirmación precedente, en el Informe de la Asamblea Nacional se citó jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, el número 2 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 8 de la Declaración de los Derechos del Niño, la Observación General No. 14 del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y el artículo 11 de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes; todos estos instrumentos referentes al interés superior del niño.

5

29. Posteriormente, se hizo referencia al deber del Estado de proteger integralmente a las niñas, niños y adolescentes, para lo cual justificaron su decisión sobre la base del número 2 del artículo 3, y los artículos 19 y 34 de la Convención sobre los Derechos del Niño; así como los artículos 46, 66 y 347 de la CRE; y, el artículo 8 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia.

30. En consecuencia, el Informe de la Asamblea Nacional afirmó que el Proyecto de Ley REVAAS ratifica el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, convencionales y legales:

“que exigen una protección especial para los niños niñas y adolescentes sino que busca convertirse en la herramienta que permita la instrumentalización de la inhabilidad de ejercer cargo, oficio o profesión.”

31. En esta línea, el Informe de la Asamblea Nacional considera que los niños, niñas y adolescentes tienen un estatus de sujetos de protección reforzada, por lo que, cuando los derechos de estos sujetos de derecho entran en conflicto con los de otro, prevalecerán los del niño, niña o adolescente.

32. Con respecto a la legitimidad de la ley, la Asamblea Nacional concluyó que:

“(d)esafortunadamente no existen estudios que avalen que quién fue agresor sexual de un niño, niña o adolescente no vaya a repetir ese hecho, por el contrario existen abundantes informes que demuestran las altas posibilidades de que el agresor, repita esa conducta, por cuanto obedece a trastornos de la personalidad o fijaciones de índole sexual mismas que se activan al no estar en contacto con niños.”

33. De tal forma que el REVAAS no representa una pena adicional ni atenta contra derecho alguno, puesto que:

“[...] el certificado será exigible únicamente cuando una persona vaya a laborar en actividades relacionadas con niñas, niños y adolescentes, no teniendo que hacerlo incluso que (sic) tiene una sentencia condenatoria por cometer delitos en contra la integridad sexual y reproductiva si no está interesado en trabajar en actividades que se relacionan de manera directa con ellos.”

34. Por último, se concluyó afirmando que el enfoque y objetivo que persigue el REVAAS:

“[...] es la prevención y la protección de niñas, niños y adolescentes contra posibles agresiones sexuales, en segundo, busca articular o instrumentalizar un sistema a través de la creación de un registro que permita conocer si quienes pretenden acceder y ejercer profesiones, oficios y actividades que impliquen un contacto directo con niños, niñas y adolescentes, carecen de sentencias



condenatorias por haber cometido los delitos contra la integridad sexual y reproductiva de un grupo de atención prioritaria.”

3.3. Análisis de constitucionalidad.-

35. Conforme se constató en el párrafo 1 *supra*, el 01 de octubre de 2019, la Asamblea Nacional aprobó el Proyecto de Ley REVAAS, el cual se compone de un preámbulo, 10 artículos, una disposición general, siete disposiciones reformativas, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final. El texto del proyecto de ley referido es el siguiente:

Artículo 1	Objeto y ámbito.- La presente ley tiene como objeto la creación del Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de Niñas, Niños y Adolescentes, normar la inclusión en este registro de todas las personas nacionales o extranjeras, mayores de edad que hayan sido sentenciadas por cometer delitos en contra de la integridad sexual o reproductiva de niñas, niños y adolescentes tipificados en el Código Orgánico Integral Penal y registrar la inhabilidad para el ejercicio de profesión, cargo, empleo, oficio o voluntariado que involucren una relación directa con niñas, niños y adolescentes.
Artículo 2	Creación del Registro.- Créase el Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de Niñas, Niños y Adolescentes, e inscribáse en éste a las personas condenadas con sentencia ejecutoriada por los delitos cometidos en contra de la integridad sexual y reproductiva de niñas, niños y adolescentes contemplados en el Código Orgánico Integral Penal.
Artículo 3	Inscripción.- La inscripción en el Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de Niñas, Niños y Adolescentes será ordenada de oficio una vez que la sentencia condenatoria esté ejecutoriada de manera inmediata.
Artículo 4	Autoridad Competente.- El Ministerio rector de seguridad ciudadana, protección interna y orden público será el encargado de la implementación, manejo, control y actualización del registro, para ello contará con la información que obligatoriamente le proporcionen el Consejo de la Judicatura, el ente rector de Rehabilitación Social y el ente rector de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, quienes serán responsables por la veracidad de la información entregada.
Artículo 5	Emisión.- El Ministerio rector de seguridad ciudadana, protección interna y orden público, tendrá a su cargo la emisión del certificado de constar o no en el Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de Niñas, Niños y Adolescentes. Su emisión no tendrá costo alguno y contará con elementos tecnológicos de seguridad que permitan verificar su validez.
Artículo 6	Información.- El Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de Niñas, Niños y Adolescentes, contendrá los nombres y datos de todas aquellas personas con sentencia ejecutoriada, que han cometido uno o más de los delitos en contra de la integridad sexual y reproductiva de niñas, niños y adolescentes, tipificados en Código Orgánico Integral Penal, y recopilará, almacenará, sistematizará y actualizará de oficio la información respecto de las personas que consten en el mismo.
Artículo 7	Contenido.- El Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de Niñas, Niños y Adolescentes, contendrá de forma individualizada la siguiente información de la persona con sentencia ejecutoriada: a) Nombres completos y apellidos; así como, alias, seudónimos, apodos o sobrenombres; b) Fotografía actualizada; e) Lugar y fecha de nacimiento;

Dictamen No. 5-19-OP/19
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

	d) Nacionalidad; e) Número de cédula de ciudadanía o identidad, documento de identidad en caso de extranjeros no residentes; f) Lugar de domicilio o residencia; en caso de no existir esta información se incluirá el último domicilio o residencia; g) Delito por el cual fue condenado, el tiempo de la pena impuesta en su contra y sanciones adicionales; h) Lugar de cometimiento del delito; i) Registro de las huellas dactilares; y, j) Código de ADN. En caso de haber sido recopilado en la etapa procesal.
Artículo 8	Inhabilidad.- Las personas que consten en el Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de niñas, niños y adolescentes, no podrán ejercer profesión, cargo, empleo, oficio, o voluntariado que involucren una relación directa con niñas, niños y adolescentes por el mismo tiempo establecido en la sentencia condenatoria ejecutoriada, una vez cumplida la misma. En caso de que existan cambios en la información detallada en el artículo siete de la presente ley, la persona inhabilitada tiene la obligación de notificar al Ministerio rector de seguridad ciudadana, protección interna y orden público. La inobservancia de esta obligación será considerada incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente, lo que será sancionado conforme lo dispuesto en la norma penal correspondiente.
Artículo 9	Confidencialidad.- La información contenida en el Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de Niñas, Niños y Adolescentes, no será pública en ningún caso, y en consecuencia todas las certificaciones o datos obrantes en el mismo son confidenciales. El acceso a estos datos solo será suministrado al titular de la información o por orden judicial. Su cuidado y confidencialidad serán responsabilidad del Ministerio rector de seguridad ciudadana, protección interna y orden público, sin perjuicio de las sanciones administrativas, civiles y penales que su mal uso diera lugar.
Artículo 10	Obligatoriedad.- Todas las entidades, autoridades, personas jurídicas o naturales que por la naturaleza de su objeto o el ámbito específico de su actividad requieran contratar a una persona determinada para alguna profesión, cargo, empleo, oficio, o voluntariado que involucre una relación directa con niñas, niños y adolescentes deberán, antes de efectuar dicha contratación o nombramiento, exigir y verificar que la persona interesada no se encuentra inscrita en el Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de Niñas, Niños y Adolescentes. Se exigirá también la presentación de la certificación a las personas que realicen actividades no remuneradas y, en general a todas aquellas que mantengan una relación directa con niñas, niños y adolescentes. El incumplimiento de este requisito será causal de destitución o visto bueno según corresponda, sin perjuicio de que esta acción u omisión pueda dar lugar a acciones civiles o penales ante la eventual agresión en contra de niñas, niños y adolescentes. Los propietarios o el representante legal de los establecimientos cuya actividad involucre un trato directo con niñas, niños y adolescentes, presentarán el certificado de no constar en el Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales, previo a la obtención del permiso de funcionamiento del establecimiento conferido por parte de los gobiernos autónomos descentralizados. Su incumplimiento impedirá la emisión del mismo.
Disposición general	ÚNICA: El Ministerio rector de seguridad ciudadana, protección interna y orden público en colaboración con los Ministerios Rectores de Educación, Deportes, Salud, Cultura, Inclusión Social y Económica, y Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, vigilará la



		aplicación de esta ley en el ejercicio de la profesión, cargo, empleo, oficio, o voluntariado de quienes de manera directa se relacionen o pretendan hacerlo, ya sea en el ámbito público o privado, que involucre a niños, niñas y adolescentes.
Disposiciones reformativas	PRIMERA	En la Ley Orgánica de Educación Intercultural en el artículo 94 agréguese como literal g) el siguiente texto: <i>“Presentar el certificado de no constar en el Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de niñas, niños y adolescentes, otorgado por el Ministerio rector de seguridad ciudadana, protección interna y orden público. La no presentación de este documento le inhabilitará al cargo.”</i>
	SEGUNDA	En el Código del Trabajo agréguese lo siguiente: A continuación del artículo 23.1 agréguese el siguiente artículo: <i>“Artículo 23.2.- Para trabajar en actividades que se relacionen de manera directa, o que requiera contacto con niños, niñas y adolescentes, se deberá presentar el certificado de no constar en el Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de Niñas, Niños y Adolescentes, otorgado por el Ministerio rector de seguridad ciudadana, protección interna y orden público. Este requisito será habilitante para su contratación”.</i> En el artículo 172, agréguese como numeral 8 el siguiente texto: <i>“8. Por haber presentado un certificado falso o adulterado de no constar en el Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de niñas, niños y adolescentes”.</i>
	TERCERA	En la Ley Orgánica del Servicio Público agréguese lo siguiente: En el artículo 5, agréguese como literal j) el siguiente texto: <i>“j) Para trabajar en actividades que se relacionen de manera directa con niños, niñas y adolescentes, se deberá presentar el certificado de no constar en el Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de niñas, niños y adolescentes, otorgado por el Ministerio rector de seguridad ciudadana, protección interna y orden público. La no presentación de este documento le inhabilitará al cargo.”</i> En el artículo 48, agréguese como literal p) el siguiente texto: <i>“Por haber presentado un certificado falso o adulterado de no constar en el Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de niñas, niños y adolescentes”.</i>
	CUARTA	Agréguese en la Ley de Registro Único de Contribuyentes, en su artículo 4 como párrafo final el siguiente texto: <i>“Para prestar servicios en actividades que se relacionen de manera directa con niños, niñas y adolescentes, se deberá presentar el certificado de no constar en el Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de Niñas, Niños y Adolescentes, otorgado por el Ministerio rector -de seguridad ciudadana, protección interna y orden público, como requisito obligatorio para la inscripción y obtención del Registro único de Contribuyentes.”</i>
	QUINTA	En el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, agréguese lo siguiente: Agréguese al final del literal p, del artículo 54, el siguiente texto: <i>“En todos los casos para la autorización del ejercicio de actividades que se relacionen de manera directa con niñas, niños y adolescentes se exigirá anualmente al propietario o representante legal el certificado de no constar en el Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y</i>

9

Dictamen No. 5-19-OP/19
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

		<i>Agresores Sexuales de niñas, niños y adolescentes. Su incumplimiento determinará la suspensión temporal o revocatoria del permiso según sea pertinente”.</i> Agréguese al final del literal o, del artículo 84, el siguiente texto: <i>“En todos los casos para la autorización del ejercicio de actividades que se relacionen de manera directa con niñas, niños y adolescentes se exigirá anualmente al propietario o representante legal el certificado de no constar en el Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de niñas, niños y adolescentes. Su incumplimiento determinará la suspensión temporal o revocatoria del permiso según sea pertinente”.</i>
	SEXTA	En el Artículo 16 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública incorporar un inciso con el siguiente texto: <i>“Para la incorporación en el Registro único de Proveedores las personas naturales o jurídicas, nacionales y extranjeras cuya categorización dispuesta por el Servicio Nacional de Contratación Pública incluya actividades que se relacionen de manera directa con niñas, niños y adolescentes, deberán presentar el certificado de no constar en el Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de Niñas, Niños y Adolescentes”.</i>
	SÉPTIMA	En el Artículo 159 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia incorporar como numeral 10 el siguiente texto: <i>“No constar en el Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de Niñas, Niños y Adolescentes”.</i>
Disposición transitoria	ÚNICA: En un plazo máximo de 180 días, el Ministerio rector de seguridad ciudadana, protección interna y orden público implementará el Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de Niñas, Niños y Adolescentes, y elaborará su respectivo reglamento de funcionamiento, emisión y operatividad, en las que se incluirán elementos tecnológicos de seguridad para verificar su validez.	
Disposición derogatoria	ÚNICA: Queda derogada cualquier disposición en contrario.	
Disposición final	La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.	

**Cuadro elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador.*

36. Los artículos 1, 2, 3, 8 y 10, así como las disposiciones reformativas del Proyecto de Ley REVAAS, conforme se verifica en el cuadro del párrafo 35 *supra*, disponen:

- 36.1. Que se creará el “Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de Niñas, Niños y Adolescentes”, en el cual constarán todas las personas -nacionales o extranjeras-, mayores de edad y que cuenten con una sentencia ejecutoriada por cometer delitos en contra de la integridad sexual o reproductiva de niñas, niños y adolescentes;
- 36.2. Que con el objetivo de registrar la inhabilidad para el ejercicio de profesión, cargo, empleo, oficio o voluntariado que involucre una relación directa con niñas, niños y adolescentes, la cual durará el mismo tiempo que el ordenado en la sentencia condenatoria, una vez cumplida; y,



- 36.3. Los cambios legales correspondientes a Ley Orgánica de Educación Intercultural, al Código del Trabajo, a la Ley Orgánica del Servicio Público, a la Ley de Registro único de Contribuyentes, al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia.
37. Por otro lado, los artículos 4, 5, 6, 7, 9, así como las disposiciones: general, transitoria, derogatoria y final, se relacionan con cuestiones operativas para el funcionamiento e implementación del REVAAS.
38. A continuación, al amparo del número 9 del artículo 76 de la LOGJCC, esta Corte realizará el control de constitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10, así como de la disposición general, las disposiciones reformativas y la disposición transitoria del Proyecto de Ley REVAAS.
39. Por consiguiente, previo a emitir pronunciamiento alguno sobre estas normas, esta Corte considerará –en primer lugar– la constitucionalidad de la creación de un registro de esta naturaleza y las consecuencias que ello acarrea; puesto que, la constitucionalidad de ello, acarrearía, en la especie, la constitucionalidad del resto de disposiciones.
40. Esta Corte pasará a analizar el Proyecto de Ley REVAAS contrastándolo con los argumentos planteados por el Presidente de la República, de modo que se analizará (1) una presunta transgresión de los artículos 201, 202 y 203 de la CRE; y, (2) una aparente naturaleza discriminatoria de la medida, de acuerdo con los siguientes problemas jurídicos:

3.3.1 ¿Transgrede el Proyecto de Ley REVAAS los artículos 201, 202 y 203 de la CRE, referentes a los principios, directrices y finalidad del sistema penitenciario ecuatoriano?

41. De una revisión integral de Proyecto de Ley, se observa que este parte del supuesto que una persona sentenciada por cometer delitos en contra de la integridad sexual o reproductiva de niñas, niños y adolescentes, pese a haber cumplido su pena, aun no se encuentra rehabilitada y volverá a cometer los mismos crímenes por los cuales fue sentenciado. Por ende, se asume que a esta persona no se la puede reinsertar en la sociedad de manera integral, sino con ciertas limitaciones que tienen como propósito velar por los derechos de niñas, niños y adolescentes.
42. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 201 de la CRE, el sistema penitenciario en el Ecuador tiene como finalidad, entre otras, la rehabilitación integral de las personas sentenciadas “*para reinsertarlas en la sociedad*”, y busca desarrollar “*las capacidades de las personas sentenciadas penalmente para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar la libertad*”.
43. El artículo 202 *ibidem* es claro en establecer que es deber del organismo técnico encargado, es decir del Estado por medio de la entidad pertinente, la evaluación de la eficacia de sus políticas, la administración de los centros de privación de libertad y la fijación de los estándares de cumplimiento de los fines del sistema.

44. Y, el artículo 203 *ibidem*, al determinar las directrices del sistema penitenciario, entre otras, especifica que el Estado promoverá y ejecutará:

“planes educativos, de capacitación laboral, de producción agrícola, artesanal, industrial o cualquier otra forma ocupacional, de salud mental y física, y de cultura y recreación”; así como, también se *“establecerá condiciones de inserción social y económica real de las personas después de haber estado privadas de la libertad”*.

45. Se observa que la CRE ordena la creación de un sistema de rehabilitación social, cuya finalidad radica en la prevención especial como postulado programático del sistema penal, por lo que está orientado a desarrollar estrategias que eviten nuevos hechos delictivos por parte del mismo sujeto. Es decir, se busca que las personas privadas de su libertad pasen *“de estar detenidos a vivir en la comunidad”*⁶, y, al recuperar su libertad, se minimiza o elimina el impacto que se genera al salir de un confinamiento y un ambiente limitativo.
46. Por consiguiente, conforme se desprende de los mandatos constitucionales, la rehabilitación social tiene como objeto la puesta en práctica del enfoque preventivo-especial, que implica tener en cuenta las circunstancias particulares de las personas condenadas, para lograr que en el futuro no vuelvan a atentar contra bienes jurídicos protegidos por el ordenamiento jurídico.
47. Así, el Estado debe promover actividades terapéuticas de salud, pero también actividades de capacitación, educativas, laborales, socioculturales, de ocio y deportivas, para garantizar el desarrollo y crecimiento de la persona; superar los factores que fomentan el comportamiento criminal⁷; y, prevenir que los centros de privación de libertad propicien la reincidencia en vez de la rehabilitación.⁸
48. En concordancia con lo anterior, el Código Orgánico Integral Penal⁹, prescribe también que el sistema penal ecuatoriano promoverá la *“rehabilitación social de las personas sentenciadas”*¹⁰, y el sistema penitenciario proveerá un *“tratamiento de las personas privadas de libertad, con miras a su rehabilitación y reinserción social”*¹¹.

⁶ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes. Viena: Publicaciones y Sección bibliotecaria, Oficina de la Naciones Unidas, 2010.

⁷ *Ibid.*

⁸ Organización de las Naciones Unidas (“ONU”), Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Informe de la Misión a Uruguay, A/HRC/13/39/Add.2, adoptado el 21 de diciembre de 2009, Capítulo IV: Administración de justicia penal: causas subyacentes del colapso de los sistemas penitenciario y de administración de justicia, párrafos 100 y 101.

⁹ Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial Suplemento No. 180 de 10 de febrero de 2014. Artículos 1, 673 y 701,

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*



49. En lo que respecta al ámbito internacional, tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹², como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹³, prescriben que la privación de la libertad tendrá como fin principal y primordial, la reforma y readaptación social de los condenados. Estas, al ser obligaciones contraídas por el Estado, son ineludibles¹⁴, más aún tratándose de cuestiones de derechos humanos.
50. Por último, cabe resaltar ciertas disposiciones que, sin llegar a ser obligatorias, son directrices elaboradas en el plano internacional¹⁵ que han ahondado y ampliado el estudio del concepto de rehabilitación social, resaltando la importancia de la introducción de este concepto en los sistemas penitenciarios del mundo, de modo que pueda ser un buen mecanismo para reducir la criminalidad y mejorar la seguridad¹⁶.
51. De lo expuesto, se verifica la obligación del Estado ecuatoriano, tanto a nivel constitucional como convencional, no solo de privar a una persona de su libertad tras el cometimiento de un delito, sino –adicionalmente– un mandato de orientación de política penal y penitenciaria, por medio del cual se impone límites a la facultad punitiva, ordenando velar por “*el principio de dignidad de la persona*”¹⁷.
52. En consecuencia, tal como se señala en el Informe de la Asamblea Nacional y se constata tras una revisión del Proyecto de Ley, pese a que una persona pudo haber sido privada de su libertad y acató las sanciones impuestas por el delito perpetrado, el REVAAS la sigue considerando como inhabilitada e impedida de ser reinsertada en la sociedad.

¹² Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Artículo 5 “[...] *reforma y la readaptación social de los condenados*”.

¹³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976). Artículo 10. “*régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados*”.

¹⁴ Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969).

¹⁵ Entre otras, se pueden destacar: el Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, 2011 y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, elaborados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad, adoptada por la Asamblea General de la ONU mediante resolución 45/110; la Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes, desarrollada por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Además existen las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, aprobadas por el Consejo Económico y Social de la ONU y las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores, aprobadas por la Asamblea General de la ONU.

¹⁶ ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Informe de la Misión a Uruguay, A/HRC/13/39/Add.2, adoptado el 21 de diciembre de 2009, Capítulo IV: Administración de justicia penal: causas subyacentes del colapso de los sistemas penitenciario y de administración de justicia, párrafos. 100 y 101.

¹⁷ Juan J. Bustos Ramírez y Hernán Hormazábal Malarée. “Lecciones de derecho penal. Volumen I. Fundamentos del sistema penal, esquema de la teoría del delito y del sujeto responsable y teoría de la determinación de la pena”. Editorial Trotta. Madrid, 1997. Pág. 232.

53. Si bien la Asamblea sostiene que esta medida tiene como propósito salvaguardar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y velar por su interés superior; ello no puede ser realizado en contravención con la CRE, desconociendo deberes y obligaciones del Estado referentes al proceso de rehabilitación y reinserción social¹⁸.
54. En conclusión, el Proyecto de Ley REVAAS contraviene los artículos 201, 202 y 203 de la CRE, por desconocer las obligaciones y deberes del Estado con respecto a la finalidad que tiene el sistema penitenciario ecuatoriano, el cual tiene como propósito rehabilitar a las personas privadas de su libertad y prepararlas para su reinserción, mas no separarlas de la sociedad.

3.3.2 ¿Transgrede el Proyecto de Ley REVAAS el número 2 del artículo 11 de la CRE, referente a una posible discriminación por el pasado judicial?

55. De una revisión integral del Proyecto de Ley REVAAS y conforme lo manifestó expresamente el Informe de la Asamblea Nacional, por medio de la creación del REVAAS, se busca limitar los derechos de las personas que fueron condenadas por cometer delitos en contra de la integridad sexual o reproductiva de niñas, niños y adolescentes. Al respecto, tanto en los artículos 1, 2, 3, 8 y 10, así como en las disposiciones reformativas, se especifica:
- Que se creará un registro de violadores, abusadores y agresores sexuales de niñas, niños y adolescentes.
 - Que ingresarán en este registro todas las personas con sentencia ejecutoriada por cometer delitos en contra de la integridad sexual y reproductiva de niñas, niños y adolescentes.
56. Estos articulados, *prima facie*, representaría una distinción a partir del pasado judicial de cada persona, lo cual podría representar una afectación al número 2 del artículo 11 de la CRE¹⁹.

¹⁸ Corte Constitucional de Ecuador. Sentencia No. 048-13-SCN-CC. Caso No. 0179-12-CN y acumulados de 7 de septiembre de 2016 de 4 de septiembre de 2013.

¹⁹ CRE. “Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, **pasado judicial**, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.”.

- Que las personas que consten en el REVAAS, no podrán ejercer profesión, cargo, empleo, oficio, o voluntariado que involucren una relación directa con niñas, niños y adolescentes por el mismo tiempo establecido en la sentencia condenatoria ejecutoriada, una vez cumplida la misma.
- Que es obligación de todas las entidades, autoridades, personas jurídicas o naturales que, por su actividad económica, requiera contratar a una persona determinada para alguna profesión, cargo, empleo, oficio, o voluntariado que involucre una relación directa con niñas, niños y adolescentes deberán exigir y verificar que la persona interesada no se encuentra inscrita en el REVAAS.
 - El incumplimiento de este requisito será causal de destitución o visto bueno; y,
 - Todo establecimiento que, por su actividad comprenda un trato directo con niñas, niños y adolescentes, deberá constar con el certificado de no constar en el REVAAS, previo a la obtención del permiso de funcionamiento.
- Que se modifiquen varios cuerpos legales, referentes a varias materias, tales como laboral; educación; servicio público; tributaria; organización territorial, autonomía y descentralización; contratación pública; y niñez y adolescencia.

57. Con respecto a estos apartados, esta Corte identifica una posible afectación al derecho al trabajo prescrito en el artículo 66 de la CRE.

58. En relación con los aspectos identificados, el artículo 11 de la CRE es amplio cuando determina el derecho a la no discriminación, de modo que busca sancionar cualquier acto *“que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos”*²⁰.

59. Adicionalmente, el número 1 del artículo 3 y el número 4 del artículo 66 de la CRE, reconocen el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación, y de manera correlativa, el deber primordial del Estado de *“(g)arantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos”*. Por ende, toda distinción que se realiza a partir de los aspectos referidos en el artículo *ibidem*, ha sido considerada como “categorías sospechosas”.

²⁰ Corte Constitucional de Ecuador. Sentencia No. 292-16-SEP-CC. Caso No. 0734-13- EP de 7 de septiembre de 2016.

60. El término categorías sospechosas ha sido definido como “*criterios utilizados tanto por el Estado, como por los particulares con miras a realizar diferencias que nunca parecerían justificarse*”²¹, por cuanto no resultarían razonables y proporcionales²².
61. De esta manera, las “categorías sospechosas o protegidas” se las puede identificar cuando:
- “i) aparecen incluidos como categorías prohibidas en el texto constitucional [...]; ii) restringen derechos constitucionales; y que, iii) generalmente afectan de manera desfavorable a minorías o grupos sociales [...].”*²³
62. En caso de presentarse tratos diferenciados, estos –*prima facie*–, son inconstitucionales. Por lo que, de querer demostrar lo contrario, la carga argumentativa y probatoria²⁴ recae sobre la persona que ejecutó la conducta arbitraria, quien deberá fundamentar exhaustiva y rigurosamente²⁵, sobre la existencia de “*una justificación objetiva y razonable, es decir [...] (que persiga) un fin legítimo y exist(a) una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido*”²⁶.
63. Frente a estas consideraciones, corresponde a esta Corte discernir si la creación del REVAAS y la posterior inhabilidad de desempeñar profesión, cargo, empleo, oficio o voluntariado que involucre una relación directa con niñas, niños y adolescentes, configura un trato discriminatorio.
64. Al respecto, cabe señalar que tanto el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas²⁷ como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte**

²¹ Corte Constitucional de Ecuador. Sentencia No. 080-13-SEP-CC. Caso No. 0445-11-EP, de 9 de octubre de 2016.

²² Corte Constitucional de Ecuador. Sentencia No. 008-17-SCN-CC. Caso No. 0175-13-CN de 13 de diciembre de 2017.

²³ Corte Constitucional de Ecuador. Sentencia No. 080-13-SEP-CC. Caso No. 0445-11-EP, de 9 de octubre de 2016.

²⁴ Corte Constitucional de Ecuador. Sentencia No. 292-16-SEP-CC. Caso No. 0734-13-EP de 7 de septiembre de 2016; sentencia No. 080-13-SEP-CC. Caso No. 0445-11-EP, de 9 de octubre de 2016; y, sentencia No. 380-17-SEP-CC. Caso No 2334-16-EP de 22 de septiembre de 2017.

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”). Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela; excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas; sentencia de 22 de junio de 2015; serie C No. 293; párrafo 228. Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador; excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas; sentencia de 1 de septiembre de 2015; serie C No. 298; párrafo 257. Caso Duque vs. Colombia; excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas; sentencia de 26 de febrero de 2016; serie C No. 310; párrafo 106. Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala; fondo, reparaciones y costas; sentencia de 9 de marzo de 2018; serie C No. 351; párrafo 278.

²⁶ Corte IDH. Caso Duque vs. Colombia; excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas; sentencia de 26 de febrero de 2016; serie C No. 310; párrafo 106. Caso Flor Freire vs. Ecuador; excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas; sentencia de 31 de agosto de 2016; serie C No. 315; párrafo 125.

²⁷ Comité de Derechos Humanos de la ONU. Comunicación No. 458/1991, Womah Mukong vs. Camerún, U.N. Doc. CCPR/C/51/D/458/1991 (1994).



IDH²⁸), han coincidido en afirmar que un derecho puede ser limitado por los Estados, siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias. Ergo, se debe demostrar que las limitaciones impuestas sean fundamentales en una sociedad democrática.

65. Para ello, es necesario analizar el Proyecto de Ley REVAAS a la luz del número 2 del artículo 11 de la CRE, a partir de: 1) definir si existen otros sujetos de derecho que están en condiciones semejantes o iguales; 2) comprobar que la distinción en el trato se configure como una categoría sospechosa o protegida, a la luz del párrafo 61 *supra*; y, 3) constatar que esta diferenciación se encuentre justificada sobre la base de lo dispuesto en el párrafo 62 *supra*.
66. El primer criterio demuestra que, en efecto, el REVAAS cataloga a las personas en los siguientes grupos: 1) aquellas personas que cometieron delitos de cualquier naturaleza, menos delitos sexuales en contra de niñas, niños y adolescentes; y, 2) aquellas personas que cometieron específicamente delitos sexuales en contra de niñas, niños y adolescentes.
67. De este modo –únicamente– serán registradas e inhabilitadas para ejercer profesión, cargo, empleo, oficio o voluntariado que involucren una relación directa con niñas, niños y adolescentes, aquellas que hayan sido sentenciadas por cometer delitos en contra de la integridad sexual o reproductiva de niñas, niños y adolescentes tipificados en el Código Orgánico Integral Penal.
68. De tal manera, pese a que todas las personas referidas en el párrafo 66 *supra* han cumplido su pena y la CRE las considera en igualdad de condiciones para el ejercicio de sus derechos, de acuerdo al Proyecto de Ley, tan solo un segmento de este grupo formará parte del REVAAS.
69. En segundo lugar, con el fin de establecer si el trato diferenciado se configura como una categoría sospechosa, esta Corte observa que:
 - 69.1. El Proyecto de Ley REVAAS se fundamenta en el pasado judicial de las personas, situación que está prohibida por el número 2 del artículo 11 de la CRE;
 - 69.2. El Informe de la Asamblea Nacional así como los artículos 1, 8 y las disposiciones reformativas del Proyecto de Ley REVAAS, confirman que la medida limitaría derechos constitucionales; y,
 - 69.3. Sobre estos antecedentes, sin determinar -por el momento- si la medida es justificada, es claro que el Proyecto de Ley REVAAS afectaría a un grupo social,

²⁸ Cfr. Corte IDH. Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos); opinión consultiva No. OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985; serie A No. 5; párrafo 39. Caso Kimel vs. Argentina; fondo, reparaciones y costas; sentencia de 2 de mayo de 2008; serie C No. 177; párrafo 52. Caso Castañeda Gutman vs. México; excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas; sentencia de 6 de agosto de 2008; serie C No. 184; párrafo 52.

que -de acuerdo a lo señalado en los párrafos 41 al 54 *supra*- una vez cumplida su pena, la CRE los considera rehabilitados y aptos para ser reinsertados integralmente a la sociedad.

70. Visto lo anterior, al verificarse que el Proyecto de Ley REVAAS establece un trato diferenciado al amparo de una categoría sospechosa, como es el pasado judicial, se procederá a analizar, bajo un escrutinio estricto, el tercer elemento referido en el párrafo 65 *supra*, para comprobar si la creación del REVAAS y la posterior inhabilidad configura un trato discriminatorio que restringe derechos.
71. Bajo estos supuestos, el número 2 del artículo 3 de la LOGJCC y la jurisprudencia de la Corte IDH²⁹, han determinado que, en caso de existir un trato de esta naturaleza, es imperioso confirmar que la medida persiga un fin constitucionalmente válido o legítimo, que sea idónea, necesaria y proporcional.
72. La legitimidad del objetivo se relaciona con que *“los fines para los cuales se establece la restricción (deben ser) [...] legítimos, es decir, que obedezcan a razones de interés general y no se aparten del propósito para el cual han sido establecidas”*³⁰, a la luz del resto de disposiciones de carácter constitucional.
73. De acuerdo con el preámbulo del Proyecto de Ley REVAAS y del Informe de la Asamblea Nacional, se observa que el objetivo que se persigue es promover y proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes, mediante la prevención en la reincidencia de este tipo de delitos. Este fin, en principio, es legítimo y está constitucionalmente amparado por el número 4 del artículo 46 de la Constitución, en virtud de la protección especial que se le debe brindar a las niñas, niños y adolescentes, al formar parte de un grupo de atención prioritaria.
74. Sobre esta base, corresponde analizar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida, por lo cual se debe valorar 1) si existen otras alternativas menos gravosas para alcanzar el fin legítimo antes expuesto, o es el único medio para alcanzarlo³¹; 2) si es adecuada para *“contribuir a la realización del objeto invocado”*³²; y, 3) si es apropiada para desempeñar su función protectora, es decir si es el instrumento menos perturbador para conseguir el resultado deseado.

²⁹ Cfr. Corte IDH. Caso Tristán Donoso vs. Panamá; excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas; sentencia de 27 de enero de 2009; serie C No. 193; párrafo 56. Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile; fondo, reparaciones y costas; sentencia de 24 de febrero de 2012; serie C No. 239; párrafo 164.

³⁰ Cfr. Corte IDH. La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; opinión consultiva No. OC-6/86 del 9 de mayo de 1986; serie A No. 6.

³¹ Cfr. Comité de Derechos Humanos de la ONU. Observación General no. 27, 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, reproducido en Instrumentos de Derechos Humanos, Tomo I, Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos de Tratados de Derechos Humanos, HRI/GEN/1 / Rev. 9 (Vol. I) 2008, pp. 223-227, párrs. 11-16.

³² Corte IDH. Caso Furlán y familiares vs. Argentina; excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas; sentencia de 29 de noviembre de 2011; serie C No. 238; párrafo 53.



75. En relación con la idoneidad, se verifica que, los argumentos propuestos por la Asamblea Nacional parten de dos supuestos que no están directamente relacionados entre sí: 1) que la creación del REVAAS supondrá promover y proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes, así como salvaguardar el interés superior del niño; y, 2) que las personas sentenciadas por delitos en contra de la integridad sexual o reproductiva de niñas, niños y adolescentes, a pesar de cumplir su condena, siempre representarán una amenaza para la sociedad, y merecen ser castigadas y estigmatizadas.
76. Adicionalmente, el Informe de la Asamblea Nacional, se limita a señalar que:
- “no existen estudios que avalen que quién fue agresor sexual de un niño, niña o adolescente no vaya a repetir ese hecho, por el contrario existen abundantes informes que demuestran las altas posibilidad de que el agresor, repita esa conducta, por cuanto obedece a trastornos de la personalidad o fijaciones de índole sexual, mismas que se activan al estar en contacto con niños.”*
77. Así, ni del Informe de la Asamblea Nacional ni de la revisión integral del Proyecto de Ley de REVAAS, se evidencia argumento alguno que demuestre de qué manera la distinción y las limitaciones que impone el Proyecto de Ley REVAAS se relacionan directamente con la obligación del Estado de proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y tampoco se constata de qué forma el interés superior del niño se relaciona con la medida adoptada. Por el contrario, la eficacia de estas medidas para evitar la reincidencia de este tipo de delitos, han sido criticadas, pues no existe un consenso sobre real efecto que estas pueden generar en la sociedad y en las personas que se verían involucradas³³.
78. De esta forma, la medida no es idónea para alcanzar el objetivo propuesto, ya que no existe un nexo entre: la argumentación presentada por la Asamblea Nacional, con respecto al interés superior del niño; y, la forma en que esto prevendrá el cometimiento de delitos sexuales en contra de niñas, niños y adolescentes.
79. En cuanto a la necesidad, con el propósito de cumplir el objetivo constitucionalmente válido señalado en el párrafo 73 *supra*, existen medidas alternativas, tales como: la creación de protocolos de prevención, el fortalecimiento de la política pública de rehabilitación social, la implementación de políticas educativas, entre otras. Por ende, la creación del REVAAS no es necesaria, en tanto no es el único instrumento y existen otras posibilidades para proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes.
80. Por último, con respecto a la proporcionalidad estricta, se observa que los artículos 1, 8 y 10, así como la disposición general del Proyecto de Ley REVAAS, restringen el derecho al trabajo, a través de un concepto vago, ambiguo, indeterminado y sometido al criterio subjetivo de una persona, como es “una relación directa con niñas, niños y adolescentes”,

³³ Véase por ejemplo: Human Rights Watch. No Easy Answers Sex Offender Laws in the US. Volumen No. 19, No. 4(G). Septiembre, 2007. Australian Institute of Criminology. Trends & issues in crime and criminal justice. No. 550. Mayo, 2018. ISSN 0817-8542.

81. Esto involucra, la limitación de los derechos laborales de las personas sentenciadas por cometer delitos en contra de la integridad sexual o reproductiva de niñas, niños y adolescentes, por un tiempo mayor al determinado en la pena privativa de libertad. Además, si bien la inhabilidad contemplada es por el mismo tiempo establecido en la sentencia condenatoria, esto se configura como una doble condena, por medio de un aislamiento de la sociedad, ya que la vida en comunidad – indefectiblemente – implica el trato con personas de diferentes grupos etarios.
82. De este modo, el REVAAS y su consecuente inhabilitación, no pasan el parámetro de estricta proporcionalidad, toda vez que, en relación con el fin que se pretende alcanzar, se genera una interferencia alta sobre los derechos, libertades y garantías de las personas que, habiendo cumplido su condena, la CRE las considera rehabilitadas y listas para ser reinsertadas en la sociedad.
83. Sobre la base de lo expuesto, esta Corte advierte que ni el Proyecto de Ley REVAAS ni el Informe de la Asamblea Nacional han cumplido con el estándar establecido en los párrafos 62, 65 y 71 *supra*. Y, por el contrario, se evidenció que existe una diferenciación discriminatoria, que generaría una restricción de derechos que no es idónea, necesaria ni proporcional.
84. Por consiguiente, una vez constatado que la medida adoptada no es idónea ni proporcional, esta Corte concluye que la creación del REVAAS y sus efectos son inconstitucionales.

IV Dictamen

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la CRE, esta Corte resuelve:

1. Procede la objeción de inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 10, así como de la disposición general, las disposiciones reformativas y la disposición transitoria del Proyecto de Ley REVAAS, al constituir una diferenciación no justificada, contraviniendo el número 2 del artículo 11, así como los artículos 201, 202 y 203 de la Constitución de la República del Ecuador;
2. Declarar de oficio la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 8 del Proyecto de Ley REVAAS, al amparo del número 3 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador, al no haberse demostrado la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la medida, contraviniendo el número 2 del artículo 11, así como los artículos 201, 202 y 203 de la Constitución de la República del Ecuador;
3. Declarar la inconstitucionalidad total por el fondo del Proyecto de Ley REVAAS; y,
4. Disponer que el proyecto se devuelva a la Asamblea Nacional, para que proceda de acuerdo al segundo apartado del artículo 139 de la CRE, en concordancia con el



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Dictamen No. 5-19-OP/19
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

número 3 del artículo 132 de la LOGJCC y el segundo apartado del artículo 65 de la LOPL, esto es, el archivo del Proyecto de Ley REVAAS.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Ali Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; un voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce por no estar de acuerdo con los puntos 2, 3 y 4 de la parte resolutive, en sesión ordinaria de miércoles 04 de diciembre de 2019.- Lo certifico.-

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•

•



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Caso Nro. 0005-19-OP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día jueves cinco de diciembre de dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**


Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MED



Quito, 04 de diciembre de 2019

Caso N°. 5-19-OP

Voto Salvado a los puntos 2, 3 y 4 de la Parte Resolutiva del Dictamen No. 5-19-OP/19 aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional el 04 de diciembre de 2019, respecto de la Objeción Parcial por razones de inconstitucionalidad del Proyecto de Ley Orgánica de Registro Ecuatoriano de Violadores, Acosadores y Agresores Sexuales de niñas, niños y adolescentes

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

I. Antecedentes

1. EL Presidente de la República, Lenín Moreno Garcés, en Oficio No. T. 550-SGJ-19-0875 de 31 de octubre de 2019, respecto del Proyecto de Ley Orgánica de Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de niñas, niños y adolescentes, presentó a la Asamblea Nacional la Objeción Parcial por razones de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10; disposición general única; disposiciones reformativas primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta y séptima; así como de la disposición transitoria, disposición derogatoria y disposición final; y, Objeción Parcial por cuestiones de inconveniencia al artículo 8.
2. El 09 de noviembre de 2019, el Presidente de la Asamblea Nacional, César Litardo ingresó el caso a la Corte Constitucional, siendo signado con el número 5-19-OP.
3. El Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet avocó conocimiento del caso el 15 de noviembre de 2019; y, elevó el proyecto para conocimiento y decisión del Pleno del Organismo, que lo aprobó el 04 de diciembre de 2019.

II. Aspectos determinados en el Dictamen

4. El Pleno de la Corte Constitucional, con 9 votos a favor, incluyéndome, consideró procedente la objeción por inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10; disposición general única; disposiciones reformativas primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta y séptima; así como de la disposición transitoria, disposición derogatoria y disposición final del Proyecto de Ley Orgánica de Registro Ecuatoriano de Violadores, Acosadores y Agresores Sexuales de niñas, niños y adolescentes; en virtud de que la creación de un registro de esta naturaleza contraviene disposiciones constitucionales que proscriben la discriminación de las personas por el pasado judicial y riñen con la igualdad jurídica.
5. Es así que en la Parte Resolutiva del Dictamen No. 5-19-OP/19, comparto con el punto 1 en lo relacionado a la imposibilidad jurídica de la creación del antedicho registro; no obstante, discrepo con los puntos 2, 3, y 4 de la decisión del Pleno, lo que detallo a continuación.

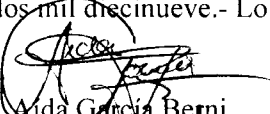
III. Aspectos que conforman el Voto Salvado

6. En concreto emito Voto Salvado a los puntos resolutivos 2, 3 y 4 de la Parte Resolutiva del Dictamen No. 5-19-OP/19 aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional el 04 de diciembre de 2019, respecto de la Objeción Parcial por razones de inconstitucionalidad del Proyecto de Ley Orgánica de Registro Ecuatoriano de Violadores, Acosadores y Agresores Sexuales de niñas, niños y adolescentes.

7. Esto por discrepar con el control constitucional por conexidad del artículo 8 del Proyecto de Ley Orgánica de Registro Ecuatoriano de Violadores, Acosadores y Agresores Sexuales de niñas, niños y adolescentes, al considerar que este pronunciamiento no se encuadra dentro de la configuración de la unidad normativa que habilita el ejercicio del control constitucional de normas conexas, tanto más que el artículo 8 del proyecto de ley plantea un tema diferente a la creación del registro, como es la inhabilitación por el mismo tiempo de la pena impuesta determinado en la sentencia para ejercer cargo, empleo, profesión, oficio o voluntariado que tenga directa relación con niñas, niños y adolescentes, grupo de atención prioritaria titular de un interés superior según los artículos 35 y 44 de la Constitución.
8. El artículo 236 número 3 de la Constitución determina: *"Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 3. Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución"*.
9. El artículo 76 número 9 de la LOGJCC determina: *"Art. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: 9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas"*.
10. Es así que se denota que la configuración de la unidad normativa se aplica al control de constitucional de disposiciones jurídicas vigentes integradas al ordenamiento jurídico, no a proyectos de ley, ya que se tratan de instrumentos diferentes, la norma de hecho se inserta en el sistema jurídico y guarda relaciones con la normativa vigente, por ello es posible efectuar un control integral por conexidad; no obstante el proyecto de ley, aun no se ha integrado al orden normativo, no es una disposición jurídica, no es una norma vigente; y, por lo tanto, el control constitucional se circunscribe a las objeciones por inconstitucionalidad planteadas por el Presidente de la República.
11. En tal virtud, si no se objetó por razones de inconstitucionalidad el artículo 8 del proyecto de ley, no procede un control constitucional sobre el mismo, tanto más si ha sido objetado por cuestiones de inconveniencia.
12. En tal sentido, en la Parte Resolutiva del antedicho Dictamen No. 0005-19-OP/19, emito Voto Salvado del punto 2 que declara que el indicado artículo 8 contraviene la Constitución; del punto 3 que declara la inconstitucionalidad total del Proyecto de Ley Orgánica de Registro Ecuatoriano de Violadores, Acosadores y Agresores Sexuales de niñas, niños y adolescentes; y, del punto 4 que dispone la devolución del señalado proyecto para se proceda a su archivo.


Dra. Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado que antecede fue entregado a esta Secretaría General, el 5 de diciembre del dos mil diecinueve.- Lo certifico.


Aida García Berni
SECRETARÍA GENERAL