

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

8-24-RC/24 En el Caso No. 8-24-RC Se declara que el procedimiento de reforma parcial, establecido en el artículo 442 de la Constitución, no es apto para tramitar la modificación constitucional propuesta por el Presidente de la República	2
23-20-AN/24 En el Caso No. 23-20-AN Se desestima la acción por incumplimiento No. 23-20-AN.....	25



Dictamen 8-24-RC/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 21 de noviembre de 2024

CASO 8-24-RC

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

DICTAMEN 8-24-RC/24

Resumen: La Corte Constitucional del Ecuador examina la propuesta de reforma parcial remitida por el presidente de la República, quien plantea eliminar la frase “personas privadas de libertad” del artículo 35 de la Constitución que refiere a los grupos de atención prioritaria. La Corte dictamina que la vía de reforma parcial no es apta para tramitar la modificación propuesta debido a que un cambio en tal sentido incurre en la prohibición de restricción de derechos y garantías. Esto, en virtud de que menoscaba el reconocimiento de derechos de las personas privadas de libertad, debilita las obligaciones estatales como garante de sus derechos y contradice los principios establecidos en los numerales 4 y 8 del artículo 11 de la Constitución que prohíben la restricción y la regresividad de los derechos y, también porque inobserva la prohibición de restricción de derechos de las garantías normativas, prevista en el artículo 84 de la Constitución.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 06 noviembre de 2024, Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, presidente constitucional de la República del Ecuador (**“presidente de la República”** o **“peticionario”**), presentó, ante la Corte Constitucional, un proyecto de modificación a la Constitución para que se realice el respectivo control previo de constitucionalidad y se califique el procedimiento propuesto para la modificación que se persigue. Por sorteo automático de misma fecha, le correspondió el conocimiento de esta causa al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento mediante auto del 11 de noviembre de 2024.

2. Competencia

2. En el artículo 443 de la Constitución y en el numeral 1 del artículo 99 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para dictaminar sobre la aptitud de los procedimientos para las propuestas de modificación a la Constitución.¹

¹ La Constitución prevé tres procedimientos para su modificación: (a) enmienda (art. 441), (b) reforma parcial (art. 442), y (c) asamblea constituyente (art. 444). Están contemplados como un sistema jerarquizado, pues su aptitud depende del alcance, ámbito, y profundidad de la alteración constitucional que se persigue; por lo que, cada uno contempla diversos *límites* formales y materiales. Esta jerarquización depende del grado de rigidez procedimental, el nivel de deliberación democrática requerido, y el alcance de la modificación constitucional. Al respecto, por ejemplo, ver: CCE, dictámenes 5-24-RC/24, 03 de

3. Legitimación activa y requisitos formales

3. Conforme al artículo 442 de la Constitución, el presidente de la República puede proponer modificaciones constitucionales a través del procedimiento de reforma parcial. Al respecto, el numeral 1 del artículo 100 de la LOGJCC dispone que, cuando la iniciativa proviene del presidente de la República, el proyecto de reforma debe remitirse a la Corte Constitucional “antes de expedir el decreto por el cual se convoca a referendo, o antes de emitir el decreto por el cual se remite el proyecto a la Asamblea Nacional” y “anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción”.
4. Con este contexto, se verifica que en el caso actual el proyecto de modificación constitucional ha sido presentado ante esta Magistratura por parte del presidente de la República, previo a enviarlo para trámite ante la Asamblea Nacional, en el cual propone la vía de reforma parcial, fundamentado en razones de derecho. Por ello, se cumple con la legitimación activa y requisitos formales, establecidos en la Constitución y la ley.

4. Propuesta de modificación constitucional

5. El presidente de la República propone modificar el artículo 35 de la Constitución, que establece las personas y grupos de atención prioritaria, para eliminar la frase “personas privadas de libertad”. A continuación, se incluye el cuadro comparativo entre el texto vigente y la modificación propuesta:

Cuadro 1: Texto vigente y texto propuesto

Texto vigente	Texto propuesto
Art. 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénico. El Estado prestará especial protección a las	Art. 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénico. El Estado prestará especial protección a las personas

octubre de 2024, sec. 5.1; 2-24-RC/24, 16 de mayo de 2024, párr. 19; 3-22-RC/22, 31 de agosto de 2022, párr. 11; 1-21-RC/21, 24 de febrero de 2021, párr. 13; 1-19-RC/19, 02 de abril de 2019, párrs. 9-11.

personas en condición de doble vulnerabilidad.	en condición de doble vulnerabilidad.
--	---------------------------------------

Nota: Elaboración CCE.

6. Para este cambio propone el procedimiento de *reforma parcial*, pues considera que la modificación:

[...] no restringe derechos ni garantías de las personas privadas de libertad, puesto que no se altera en su contenido a la Sección Octava del Capítulo Tercero del Título II de la Constitución de la República; ni a la Sección Decimotercera del Capítulo Cuarto del Título III de la Constitución de la República; por lo que se mantienen inalterados en su fondo. 5. Es decir que se mantiene y garantiza los derechos que gozan las personas privadas de libertad, especialmente los relativos a su condición (Art. 51 CRE), ya que lo único que se propone es retirar la categoría de grupo prioritario, por las razones ya expuestas.

7. Respecto a la limitación de derechos constitucionales, manifiesta:

en el caso de la personas privadas de libertad, la restricción a sus derechos es legítima, legal y no arbitraria, ya que es producto del poder punitivo del Estado frente al cometimiento de una conducta ilícita, y ello es consecuencia no de actos de la naturaleza o del transcurso del tiempo vital, sino del ejercicio inadecuado de su libertad; son por ende, al estar sujetos a la potestad estatal punitiva, objeto de atención, sin que se justifique de forma alguna, el que se priorice la satisfacción a sus necesidades, con respecto a la atención de las necesidades de los ciudadanos sobre los cuáles no ha recaído el ejercicio del poder punitivo del Estado.

8. Sobre la prohibición de reformar el procedimiento de reforma de la Constitución, afirma:

la propuesta no modifica el procedimiento de reforma de la Constitución determinado a partir de los artículos 441, 442, 443 y 444 de la Constitución de la República, y tampoco infiere en las potestades de las entidades competentes para este tipo de procedimientos de reforma. a. Por el contrario, la propuesta de reforma se enfoca en uno de los artículos del Título II de la Constitución de la República; por lo que, es procedente una reforma parcial, vía enmienda conforme el artículo 441 de la Constitución de la República.

9. Finalmente, solicita a la Corte Constitucional:

efectúe el control previo de constitucionalidad del procedimiento respecto del proyecto de reforma parcial al artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador, y en consecuencia declare que el procedimiento de reforma parcial establecido en el artículo 442 de la Constitución.

5. Análisis constitucional

10. Este *primer momento* del control de constitucionalidad sobre la propuesta de

modificación constitucional —*dictamen de procedimiento*²—, tiene como objeto determinar si la vía elegida para tramitar la propuesta de cambio constitucional es apta o no.³ Para el efecto, el proponente fundamenta en Derecho,⁴ sin que corresponda a esta Corte valorar la conveniencia de la propuesta,⁵ ni realizar, en este momento, control alguno sobre su correspondiente proyecto preliminar de convocatoria a referéndum.⁶

11. Si bien el presidente de la República propone la vía de reforma parcial establecido en el artículo 442 de la Constitución, en el párrafo 9 de su petición alude al procedimiento de “[...] enmienda establecido en el artículo 441 de la Constitución [...]”. La Corte observa que existe una falta de consistencia en el pedido, sin embargo, se puede identificar que, en el encabezado, los elementos de la fundamentación y la petición final se centran en el procedimiento de reforma parcial contemplado en el artículo 442 de la Constitución. En consecuencia, esta Corte realizará el análisis de la petición en función de su requerimiento y determinará si la modificación constitucional puede seguir la vía de reforma parcial prevista en el artículo 442 de la Constitución.
12. Conforme el referido artículo, mediante la *reforma constitucional parcial* se pueden realizar modificaciones al texto de la Constitución,⁷ salvo que aquellas: (i) restrinjan

² Para la emisión del pronunciamiento de la Corte Constitucional en este primer momento, no se ha previsto un término (CCE, dictamen 2-22-RC/23, 01 de noviembre de 2023, párr. 11).

³ LOGJCC, “Art. 100.- Remisión de proyecto normativo.- Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde, [...] En todos los casos se deberá anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción”.

⁴ LOGJCC, arts. 99-ss. En el *segundo momento* se dictamina respecto a la constitucionalidad de la convocatoria al referéndum, abarcando un control sobre sus contenidos que serán sometidos al electorado, siendo estos, los considerandos que introducen al cuestionario, las preguntas, y sus anexos. Respecto al término para del segundo momento, opera el efecto del pronunciamiento *ficto* por el paso del tiempo legal, cuya temporalidad inicia desde la avocación por parte del juez constitucional ponente (CCE, dictamen 4-18-RC/19, 09 de julio de 2019, párr. 19). Finalmente, en el *tercer momento* se sentencia realizando un control posterior sobre la constitucionalidad de las enmiendas, reformas, y cambios constitucionales aprobados, según el art. 106 de la LOGJCC.

⁵ Únicamente a la ciudadanía y, en caso de reforma parcial, a la Asamblea Nacional les corresponde juzgar sobre la conveniencia de la propuesta de modificación constitucional (Ver, por ejemplo: CCE, dictámenes 5-24-RC/24, 03 de octubre de 2024, párr. 17; 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 16; 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 9; 7-22-RC/22, 28 de noviembre de 2022, párr. 12).

⁶ Que incluye: considerandos que introducen al cuestionario, la pregunta y su anexo —tal como consta en el escrito presentado por el presidente de la República ante esta Magistratura, el 6 de noviembre de 2024, y con el cual se inició este proceso—, pues el examen sobre aquel corresponde al *segundo momento* de control previo de constitucionalidad, conforme los artículos 99 y 102-105 de la LOGJCC.

⁷ A diferencia, la *enmienda constitucional* respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional (CCE, dictamen 1-19-RC/19, 02 de abril de 2019, párrs. 9-11). Conforme al artículo 441 de la Constitución, encuentra cuatro límites: que no implique (i) variación en la estructura fundamental de la Constitución; (ii) cambio al carácter o elementos constitutivos del Estado; (iii) restricción a derechos o garantías constitucionales; o, (iv) alteración a los procedimientos de reforma constitucional. Respecto a estos límites, por ejemplo, ver: CCE, dictámenes 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párrs. 20-21, 23, 38; 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párrs. 11-12. Por otro lado, la *asamblea constituyente* representa el más riguroso de los mecanismos de modificación constitucional (CCE, dictamen

derechos o garantías constitucionales; o, (ii) alteren los procedimientos de reforma constitucional.⁸

13. En el caso concreto, dado que la propuesta no se refiere en medida alguna a los procedimientos de reforma a la Constitución, se prescindirá del examen del segundo límite, como se ha realizado en ocasiones previas,⁹ y se analizará, únicamente, si es que establece restricciones a derechos o garantías constitucionales. Para el efecto, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La eliminación de la frase “personas privadas de libertad” del artículo 35 de la Constitución restringe derechos o garantías constitucionales?

6. Resolución del problema jurídico

6.1 ¿La eliminación de la frase “personas privadas de libertad” del artículo 35 de la Constitución restringe derechos o garantías constitucionales?

14. En este acápite, la Corte sostendrá que la eliminación de la frase “personas privadas de libertad” del artículo 35 de la Constitución incurre en la limitación de restricción a derechos constitucionales, por cuanto menoscaba el reconocimiento de derechos de las personas privadas de libertad, debilita las obligaciones estatales como garante de sus derechos e inobserva los principios constitucionales que prohíben la restricción y la regresividad de los derechos establecidos en los numerales 4 y 8 del artículo 11, así como el artículo 84 de la Constitución que refiere a las garantías normativas. En consecuencia, esta modificación no es procedente mediante la vía de reforma constitucional prevista en el artículo 442 de la Constitución.
15. Al ser la Constitución la principal garantía normativa de los derechos, el artículo 84 establece expresamente que “en ningún caso, la reforma de la Constitución [...] atentará contra los derechos que reconoce la Constitución”. Al respecto, esta Corte ha señalado que una limitación de derechos no es admisible mediante la vía de reforma constitucional cuando “anula de manera permanente el ejercicio de un derecho”.¹⁰
16. Así también, la Constitución en el numeral 11.4 establece que “[n]inguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías

1-19-RC/19, 02 de abril de 2019, párr. 11), pues podría conllevar la reescritura completa hacia una “nueva Constitución” (CRE, art. 444) o a la incorporación de modificaciones específicas que rebasen los límites o posibilidades de la enmienda y reforma parcial, pero siempre a través de la consolidación de un nuevo texto constitucional (CCE, dictamen 2-24-RC/24, 16 de mayo de 2024, párr. 19).

⁸ Ver, por ejemplo: CCE, dictámenes 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, sec. 6; 1-19-RC/19, 02 de abril de 2019, párr. 10.

⁹ Ver, por ejemplo: CCE, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 22.

¹⁰ CCE, dictamen 4-22-RC/22

constitucionales” y al establecer la prohibición de regresividad establece que “[s]erá inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”. De las normas citadas, se desprende que existe una protección reforzada por parte de la Constitución frente a restricciones o menoscabo a los derechos reconocidos en ella, que incluye al procedimiento de reforma del texto constitucional. A continuación, se examinará si la reforma propuesta incurre en la limitación constitucional.

17. El artículo 35 de la Constitución, respecto del cual se propone la reforma se encuentra en el capítulo tercero titulado “[d]erechos de las personas y grupos de atención prioritaria” que, a su vez, se encuentra dentro del título II denominado “[d]erechos”. En este artículo, sin perjuicio de lo previsto en otros artículos constitucionales, se establecen las personas y grupos que son reconocidos bajo la categoría de atención prioritaria, entre los cuales se encuentran expresamente reconocidas las personas privadas de libertad.
18. La categoría de personas o grupo de atención prioritaria identifica a colectivos humanos en condiciones temporales o permanentes de desventaja o limitación en el ejercicio de sus derechos, que requieren de atención especializada por parte del Estado y de la sociedad en su conjunto.¹¹ Esto, con la finalidad de que se adopten medidas articuladas e integrales que aseguren el acceso a bienes y servicios necesarios para la protección y respeto de su dignidad, atenuando o superando tales limitaciones.¹² El reconocimiento de derechos específicos para las personas y grupos de atención prioritaria de ninguna manera implica privilegios para quienes se encuentran reconocidos dentro de estos grupos. Tampoco conlleva restricciones a los derechos constitucionales de quienes no son parte de ellos.
19. En el caso particular de las personas privadas de libertad como sujetos de atención prioritaria, esta Corte ha sostenido:

el artículo 35 de la Constitución de forma expresa ha incluido a las personas privadas de libertad entre los grupos de atención prioritaria, ya que, debido a sus condiciones, se encuentran limitadas de acceder directamente y por sí mismas a bienes y servicios necesarios para su subsistencia. La privación de libertad se caracteriza porque la persona se encuentra condicionada a las decisiones de las autoridades encargadas de los centros

¹¹ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/20 de 10 de marzo de 2021, párr. 48 y 49.

¹² La Corte Constitucional, en el párrafo 94, la sentencia 365-18-JH/21 señaló “[e]l artículo 35 de la Constitución identifica a diferentes grupos poblacionales que, debido a sus características o a las circunstancias en que se encuentran, requieren de atención prioritaria y especializada tanto en el ámbito público como privado para ejercer sus derechos en términos de igualdad formal y material. Esto conlleva la obligación de adoptar acciones en el ámbito público y privado que aseguren la accesibilidad, adaptabilidad y calidad de los bienes y servicios que las personas consideradas parte de estos grupos requieren para llevar una vida digna.”

de rehabilitación social y, por tanto, el ejercicio de sus derechos se encuentra condicionado permanentemente a estas decisiones.¹³

20. El reconocimiento de las personas privadas de libertad como grupo de atención prioritaria prevista en el artículo 35 de la Constitución, guarda estrecha relación con el artículo 51 en el que se desarrollan sus derechos en tanto grupo de atención prioritaria.¹⁴
21. De tal forma que, estos derechos se encuentran reconocidos en el mismo capítulo referido a dichos grupos. De ello se sigue que, la modificación del artículo propuesto alteraría el capítulo tercero que, a su vez, se encuentra dentro del título II del texto constitucional, en el que la Constitución reconoce algunos derechos constitucionales y establece los principios para su aplicación.¹⁵ No obstante, las modificaciones a los derechos constitucionales no son identificables únicamente en la alteración de los capítulos que expresamente se titulan bajo esta denominación, pues el reconocimiento de los derechos en la Constitución ecuatoriana es visible también en otros acápite.
22. Esta relación estructural entre el contenido de los artículos 35 y 51 de la Constitución, se evidencia no solo por encontrarse en un mismo capítulo, sino porque la remoción de las personas privadas de libertad de la categoría de atención prioritaria tendría incidencia significativa en el ejercicio de derechos, al eliminar la protección reforzada que por sus condiciones se establecen para este grupo.
23. En ese sentido, este Organismo ha insistido en la especial posición en que se encuentra el Estado como garante de derechos de las personas privadas de libertad¹⁶, la cual, se acentúa en casos de doble vulnerabilidad, como, por ejemplo, en el caso de padecer una enfermedad catastrófica u otras afectaciones a la salud, así como en el caso de las

¹³ CCE, sentencia 365-18-JH/ y acumulados, 24 de marzo de 2021, párr. 94.

¹⁴ El artículo 51 de la Constitución reconoce a las personas privadas de libertad el derecho a “1. No ser sometidas a aislamiento como sanción disciplinaria. 2. La comunicación y visita de sus familiares y profesionales del derecho. 3. Declarar ante una autoridad judicial sobre el trato que haya recibido durante la privación de la libertad. 4. Contar con los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar su salud integral en los centros de privación de libertad. 5. La atención de sus necesidades educativas, laborales, productivas, culturales, alimenticias y recreativas. 6. Recibir un tratamiento preferente y especializado en el caso de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, adolescentes, y las personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad. 7. Contar con medidas de protección para las niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores que estén bajo su cuidado y dependencia.”

¹⁵ En el dictamen 5-24-RC/24 (párr. 25), la Corte Constitucional examinó si el título II de la Constitución o el título III que establece las garantías de los derechos fue alterado con la propuesta de reforma planteada en ese caso. Al constatar que no se los alteraban estas secciones del texto constitucional la Corte emitió dictamen favorable. En este caso, como se ha verificado la propuesta sí modifica estas secciones.

¹⁶ CCE, dictamen 4-19-EE/19, 23 de julio de 2019, párr. 37; dictamen 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 34; dictamen 4-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 27; dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 25.2.

mujeres embarazadas que se encuentran privadas de su libertad.¹⁷

- 24.** La obligación estatal de garantizar los derechos de las personas privadas de libertad, no solo tiene fundamento en la Constitución, sino que tiene asidero también en instrumentos internacionales, tanto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos como de Naciones Unidas. Entre estos instrumentos se encuentran, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) que establece en su artículo 10 que los Estados deben garantizar que “[t]oda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha sostenido en su jurisprudencia¹⁸ que:

el Estado debe de garantizar el derecho a la vida y a la integridad personal de las personas privadas de la libertad, en razón de que éste se encuentra en posición especial de garante con respecto de dichas personas, porque las autoridades penitenciarias ejercen un control total sobre éstas. Asimismo, el Tribunal ha señalado que, de las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos humanos establecidas en el artículo 1.1 de la Convención Americana, derivan deberes especiales determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre. Bajo esta misma línea, en los supuestos de las personas que han sido privadas de su libertad, el Estado se encuentra en una posición especial de garante, toda vez que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las personas que se encuentran sujetas a su custodia.¹⁹

- 25.** Con base en lo expuesto se corrobora que el Estado tiene una obligación de protección especial hacia las personas privadas de libertad cuya base se encuentra en las normas constitucionales y en instrumentos internacionales de derechos humanos, la cual se vería debilitada con la modificación propuesta. Se debe considerar que bajo ciertas circunstancias, también pueden ser consideradas como grupos vulnerables, es decir personas que, por situaciones de derecho (tales como la restricción de su libertad y la suspensión de derechos de participación) o de hecho (tales como las desigualdades estructurales y desprotección estatal), son generalmente más propensas a sufrir vulneraciones a sus derechos constitucionales en contextos que pueden ser adversos y de riesgo para su salud, e integridad personal e incluso la vida.

- 26.** Estas condiciones adversas han sido recogidas, por ejemplo, en el Informe sobre

¹⁷ CCE, sentencia 209-15-JH/19 y acumulado, 12 de noviembre de 2019, párr. 28; sentencia 7-18-JH/22 y acumulados, 27 de enero de 2022, párr. 63.

¹⁸ Corte IDH en la Opinión Consultiva 29 sobre Enfoques diferenciados sobre las personas privadas de libertad, 30 de mayo de 2022 sostuvo en el párr. 39 que “[...] una de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir el Estado en su posición de garante, dado que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las personas que se encuentran sujetas a su custodia, es la de procurarle a éstas las condiciones mínimas compatibles con su dignidad mientras permanecen en los centros de detención con el objetivo de proteger y garantizar su derecho a la vida y a la integridad personal [...]”.

¹⁹ Corte IDH, Caso García Rodríguez y otro Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 25 de enero de 2023, párr. 203.

“Personas Privadas de Libertad en Ecuador”, elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que relievra una:

grave crisis penitenciaria de naturaleza estructural, caracterizada por niveles de violencia y corrupción sin precedentes dentro de las prisiones, y que responde al abandono del sistema penitenciario por parte del Estado desde hace años atrás, así como a la ausencia de una política criminal integral.²⁰

27. Así, contrario a lo señalado por el peticionario, la categorización como grupo de atención prioritaria de las personas privadas de libertad no constituye un aspecto de mera nominalidad. Tampoco es un eximente del juzgamiento o del cumplimiento de la pena correspondiente por la comisión de un delito. Mucho menos de una eliminación de la responsabilidad penal o debilitamiento del poder punitivo del Estado ejercido conforme lo determina el ordenamiento jurídico. Por el contrario, se trata del cumplimiento de obligaciones estatales que nacen de la Constitución y de los instrumentos internacionales de derechos humanos, es decir, de salvaguardas de la dignidad humana y de las condiciones necesarias para la consecución efectiva de la rehabilitación social.²¹
28. Por lo señalado, la anulación permanente de la categorización de las personas privadas de libertad como grupos de atención prioritaria, previsto en el artículo 35 de la Constitución, suprimiría la calidad o condición de ser parte de un grupo que requiere protección especial debido a las limitaciones propias de su condición de privación de libertad se ha reconocido a este grupo humano. La propuesta de reforma parcial no es un cambio semántico o “nominal” al catálogo de derechos, que simplemente busca eliminar una frase. Por el contrario, propone excluir de la condición de protección especial de derechos a quienes han sido condenados o se encuentran procesados esperando que se defina su inocencia. Si bien ciertos derechos de grupos específicos son controvertidos y no siempre suelen ser entendidos por la totalidad de la sociedad debido a prejuicios y estigmatizaciones, como ocurre con las personas privadas de libertad, la protección constitucional busca resguardar la dignidad humana impidiendo que dichos prejuicios menoscaben sus derechos.
29. Por ello, resulta contraria a los principios de prohibición de restricción normativa y de progresividad y no regresividad, establecidos en el artículo 11 numerales 4 y 8 de la Constitución, pues una vez que el propio constituyente ha reconocido que un grupo goza de atención prioritaria, estableciendo un nivel de protección especial, el Estado

²⁰ CIDH, Informe sobre Personas Privadas de Libertad en Ecuador, 27 de febrero de 2022, párr. 1.

²¹ El artículo 201 de la Constitución establece que “El sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad, así como la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos. El sistema tendrá como prioridad el desarrollo de las capacidades de las personas sentenciadas penalmente para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar la libertad.”

debe adoptar todas las medidas para lograr el gradual progreso de los derechos de ese grupo y está prohibido de menoscabar ese nivel de reconocimiento de derechos. Sin embargo, como se ha constatado la eliminación de las personas privadas de libertad de los grupos de atención prioritaria no propende a mejorar el ejercicio de derechos o modificar el marco constitucional con miras a superar las condiciones de la población carcelaria en el Ecuador, sino que debilitan los niveles de protección alcanzados, incurriendo así en una forma de regresividad de derechos.

30. En suma, la reforma propuesta repercute en el texto constitucional eliminando o anulando de forma permanente una condición de especial protección y de ejercicio de los derechos de las personas privadas de libertad; debilitando las obligaciones estatales, en la medida que esta modificación desatiende la posición reforzada que tiene el Estado como garante de los derechos constitucionales e inobserva la prohibición de restricción de derechos de las garantías normativas prevista en el artículo 84 de la Constitución, así como los principios de aplicación de los derechos que prohíben la restricción y la regresividad de los derechos de establecidos en los numerales 4 y 8 del artículo 11.
31. En virtud del análisis realizado, esta Corte concluye que la eliminación de la frase “personas privadas de libertad” del artículo 35 de la Constitución configura una restricción de derechos. Por tanto, la modificación propuesta rebasa el límite establecido en el artículo 442 de la Constitución para el procedimiento de reforma parcial.

6.2 Consideraciones adicionales

32. El cambio a la Constitución es un asunto de suma importancia, pues implica la modificación de la norma de normas, que dota de unidad y validez a todas las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de examen que este Organismo está obligado a realizar conforme la Constitución y la LOGJCC, no puede dejar de notar la recurrencia con la que el presidente de la República ha activado diversas propuestas de cambio constitucional, particularmente, de enmienda y reforma parcial. En menos de un año, el presidente ha presentado ante esta Corte varias propuestas de cambio constitucional:
 - 32.1. El 9 de enero de 2024, el presidente remitió una propuesta de enmienda que buscaba modificar, entre otros, el rol de las fuerzas armadas, la habilitación de la extradición de ecuatorianos, la creación de judicaturas constitucionales especializadas, el arbitraje, y la contratación por horas. Dicha propuesta fue conocida por la Corte, en los dictámenes de 24 de enero 2024 (control de vía) y 5 de febrero de 2024 (control de considerandos y preguntas).

- 32.2.** El 16 de septiembre de 2024, el presidente envió la propuesta de reforma parcial de la Constitución dirigido a eliminar la prohibición del establecimiento de bases militares extranjeras, que fue conocido por la Corte Constitucional, mediante dictamen de 3 de octubre de 2024.
- 32.3.** El 20 de septiembre de 2024, el presidente presentó una nueva propuesta de reforma parcial orientada a eliminar la asignación de recursos del presupuesto general del Estado a organizaciones políticas.
- 32.4.** Finalmente, el 6 de noviembre de 2024, el presidente propuso reformar parcialmente la Constitución para excluir a las personas privadas de libertad del artículo 35.
- 33.** Con estos antecedentes, esta Corte exhorta al presidente de la República a tener presente que los cambios constitucionales no corresponden únicamente a consideraciones de conveniencia política, sino a modificaciones sistémicas que impactan la integralidad del sistema jurídico. En ese sentido debe utilizar de manera adecuada los mecanismos de reforma establecidos en la Constitución, observando los límites y requisitos que la Norma Suprema exige y propiciando modificaciones que persigan un fin teleológico claro en lugar de múltiples reformas aisladas.

7. Decisión

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

- 1. Declarar** que el procedimiento de *reforma parcial*, establecido en el artículo 442 de la Constitución, *no* es apto para tramitar la modificación constitucional propuesta por el presidente de la República.
- 2.** Notifíquese, publíquese, y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Teresa Nuques Martínez

DICTAMEN 8-24-RC/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. El 21 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el dictamen 8-24-RC/24 (“**dictamen**”) por el cual declaró que el procedimiento de reforma parcial, establecido en el artículo 442 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), no es apto para tramitar la modificación constitucional propuesta por el presidente de la República.
2. La solicitud presentada para la vía de reforma parcial propone, específicamente, la eliminación de la frase “personas privadas de libertad” (“**PPL**”) del artículo 35 de la CRE, contentivo de las personas y grupos que recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.
3. La decisión de mayoría del referido dictamen determinó que la propuesta incidía en la limitación de restricción a derechos constitucionales, básicamente por tres razones: i) por menoscabar los derechos de las PPL; ii) por debilitar obligaciones estatales como garantes de sus derechos; y, iii) por inobservar la prohibición de restricción y regresividad de derechos.
4. Al respecto, si bien la eliminación de alguno de los grupos contemplados dentro del diseño del artículo 35 de la CRE, podría conllevar, en abstracto, a una cierta restricción de derechos constitucionales, razón por la cual se comparte la decisión final del dictamen; la presente concurrencia parte de la consideración de que, para el caso específico de las PPL, aquella restricción no podría ser sostenida de una manera absoluta. Así, ha sido reconocida, tanto en el régimen normativo ordinario como en el de excepción, la posibilidad de limitar, justificadamente, los derechos de la población carcelaria en aras de principios básicos para la convivencia pacífica de una sociedad, tales como los de seguridad ciudadana y de un ambiente de paz libre de violencia, lo que a su vez permite condiciones para el desarrollo de los derechos de los ciudadanos. En esta línea, se razona lo siguiente sobre los puntos que sustentan el dictamen de mayoría, expresados en el párrafo 3 *supra*:
5. En primer lugar, en cuanto al presunto menoscabo de derechos de las PPL, la suscrita advierte que, para afirmar tal situación de menoscabo, se requiere, por lo mínimo, partir de una medida concreta y desarrollar sus implicancias directas. Así, de la sola eliminación de las PPL de los grupos de atención prioritaria, planteada de manera general, mal podría seguirse, consiguientemente, que se estaría eliminando “la

protección reforzada que por sus condiciones se establecen para este grupo” (párr. 22 del dictamen). Esto es así, porque existe una serie de elementos normativos, convencionales e incluso jurisprudenciales, distintos al reconocimiento como grupo de atención prioritaria, que otorgan tal protección y atención reforzada a las PPL como grupo. Además, la suscrita considera que la propuesta analizada no supondría el desconocimiento automático de la situación de las PPL, de sus posibles condiciones y riesgos bajo el sistema de rehabilitación social, así como tampoco la situación particular de PPL que sumen alguna condición como discapacidad, enfermedad catastrófica, entre otras.

6. En segundo orden, la suscrita repara en la afirmación de que la obligación de protección especial que tiene el Estado hacia las PPL “se vería debilitada con la modificación propuesta.” (párr. 25 *supra*). En este punto, se remarca que, independientemente de una eventual eliminación de las PPL como grupo de atención prioritaria, se mantendría perenne el marco normativo que obliga al Estado ecuatoriano a brindar una atención y protección especial hacia las PPL, toda vez que aquél ha sido signatario de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y particularmente de trato de personas en situación de privación de libertad,¹ y la propuesta *in examine* no implica desconocimiento ni renuncia alguna sobre la vigencia de los referidos instrumentos, razón por la cual no se podría concluir, sin más, un debilitamiento de la antes referida obligación estatal.
7. Finalmente, la suscrita manifiesta distancia sobre la afirmación de que la modificación propuesta elimina o anula “de forma permanente una condición de especial protección y de ejercicio de los derechos de las personas privadas de libertad” (párr. 30 del dictamen). En consonancia con las consideraciones realizadas en los puntos 5 y 6 *supra*, se tiene que dicha situación no encontraría causa necesaria en una eventual eliminación de las PPL de los grupos de atención prioritaria, pues la misma CRE en su artículo 77 ya contempla un vasto marco de derechos y garantías básicas para dicho grupo que concede especial protección. Y, adicionalmente, cabe tener en cuenta que, aun frente a una eventual falta de previsión expresa de las consabidas garantías en un futuro cuerpo constitucional, existirían reglas convencionales de atención para con las PPL, que se mantendrían perennes y que han sido mencionadas, a modo de ejemplo,

¹ Convención Americana de Derechos Humanos: “Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal. [...] 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “Artículo 10. 1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.”; Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito); Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos); entre otras.

en la consideración anterior. Por lo tanto, no existiría la consabida eliminación permanente que el dictamen de mayoría acusa.

8. En el contexto expresado reposan las razones de mi concurrencia.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado digitalmente
por HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ
Fecha: 2024.12.13
13:08:45 -05'00'

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en el dictamen de la causa 8-24-RC, fue presentado en Secretaría General el 03 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 18:04; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Carmen Corral Ponce

DICTAMEN 8-24-RC/24**VOTO CONCURRENTE****Jueza constitucional Carmen Corral Ponce**

1. Acorde al dictamen 8-24-RC/24 (“dictamen”) la propuesta de modificación constitucional del Presidente de la República, al contener una restricción de derechos, no cuenta con el procedimiento de reforma parcial como vía apta para tramitarla.
2. Coincido en que la reforma parcial no es el procedimiento pertinente, por lo que compartiendo la decisión, presento mi voto concurrente en el sentido de que dada la manera en que ha sido planteada la propuesta no puede tramitarse la modificación.
3. Del planteamiento presentado se observa que se propone la eliminación de la frase “personas privadas de libertad” del artículo 35 de la Constitución, sin suprimir del Título II “Derechos”, Capítulo tercero “Derechos de los grupos de atención prioritaria”, la Sección octava “Personas privadas de libertad” y el específico artículo 51 de la Constitución.
4. En tal virtud, puesto que el Presidente de la República única y exclusivamente plantea la eliminación de la antedicha frase del artículo 35 de la Constitución, no se puede desprender que se proponga también la supresión del artículo 51 inserto en la sección octava del capítulo tercero del título II del texto constitucional.
5. Por lo que, desde mi punto de vista no tendría por qué inferirse dicha eliminación y la restricción derechos como se concluye en el voto de mayoría.
6. Sin embargo, en efecto, el Presidente presenta de forma inadecuada su pedido, ya que, desde la técnica de producción de efectos jurídicos de las propuestas normativas, si se mantiene el Título II “Derechos”, Capítulo tercero “Derechos de los grupos de atención prioritaria”, Sección octava “Personas privadas de libertad” y el artículo 51 de la Carta Constitucional, del planteamiento de eliminar la frase “personas privadas de libertad” del artículo 35 de la Constitución, no encuentro que haya una incidencia en el orden normativo para las personas privadas de libertad.
7. Siendo así, resulta inoficiosa la tramitación de la propuesta como ha sido presentada.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce

Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en el dictamen de la causa 8-24-RC, fue presentado en Secretaría General el 05 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 21:09; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

DICTAMEN 8-24-RC/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. En sesión ordinaria de 21 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el dictamen 8-24-RC/24 (“**dictamen de mayoría**”) en el que declaró que el procedimiento de *reforma parcial no es* apto para tramitar la modificación constitucional propuesta por el presidente de la República en cuanto a eliminar a las personas “privadas de la libertad” del artículo 35 de la Constitución como parte de los grupos de atención prioritaria. Al respecto, formulo el presente voto salvado porque considero que el análisis del dictamen, así como su conclusión plantean una visión formalista y restrictiva del texto constitucional.
2. En el título IX de la CRE se prevén tres mecanismos de modificación constitucional: **(i)** la enmienda constitucional; **(ii)** la reforma parcial; y, **(iii)** la tramitación mediante Asamblea Constituyente.
3. Respecto del mecanismo de *enmienda constitucional* **(i)**, esta Corte ha establecido que “respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional”.¹ Por su parte, la *reforma parcial* **(ii)** se caracteriza por “efectuar modificaciones a la estructura de la CRE o al carácter o elementos constitutivos del Estado”,² sin que esto conlleve restricciones a los derechos y garantías prescritos en la Carta Magna y sin que se modifique el procedimiento de reforma a fin de identificar los dos límites de la reforma parcial conforme el artículo 422 de la CRE. Finalmente, la tramitación de modificación constitucional mediante *Asamblea Constituyente* **(iii)** es “el más riguroso de los mecanismos de modificación de la CRE”,³ y “conllevaría a la reescritura completa de una Constitución o a la incorporación de modificaciones específicas que rebasan los límites o posibilidades de la enmienda o la reforma parcial, pero siempre a través de la consolidación de un nuevo texto”.⁴
4. Las vías antes descritas responden a un orden jerárquico —conforme se ha establecido en el Dictamen 8-19-RC/19—⁵ pues protegen elementos sustanciales de la CRE y de la estructura del Estado atendiendo a la rigidez constitucional.

¹ CCE, Dictamen 1-17-RC/21 de 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

² CCE, Dictamen 1-19-RC/19 de 2 de abril de 2019, párr. 10.

³ *Ibid.*, párr. 11.

⁴ CCE, Dictamen 2-24-RC/24 de 16 de mayo de 2024, párr. 19.

⁵ CCE, Dictamen 8-19-RC/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 17: “[l]a Constitución establece los procedimientos de modificación de su texto, a través de un sistema jerarquizado en el que se prevén tres mecanismos que se diferencian entre sí. Cada uno de estos contempla diversas limitaciones formales y

5. Asimismo, en cuanto al control de propuestas de modificación constitucional, la Corte ha definido sus fases de intervención. Específicamente, la *primera* etapa se centra en determinar el mecanismo adecuado para procesar la propuesta presentada. Durante esta fase inicial se debe realizar un análisis específico orientado a verificar si las propuestas de modificación constitucional rebasan los límites establecidos en el artículo 441 de la CRE, y si esta contiene argumentos de derechos que respalden la elección de la vía. Esto a partir de la evaluación de los límites materiales previstos para su activación. La segunda etapa de control constitucional estará supeditada al sujeto activo y el tipo de vía que se invoque en la propuesta de modificación.
6. En el caso *in examine*, el presidente de la República propuso una reforma constitucional parcial. Así, se pueden realizar modificaciones al texto de la Constitución, salvo que aquellas: (i) restrinjan derechos o garantías constitucionales; o, (ii) alteren los procedimientos de reforma constitucional.
7. El dictamen de mayoría declaró que la propuesta de reforma constitucional parcial no es procedente porque, a su criterio, **(i) restringe derechos o garantías constitucionales** al eliminar a las “personas privadas de la libertad” del artículo 35 de la Constitución, pues implicaría “a su vez la alteración de los artículos que consagran los derechos específicos de las personas de atención prioritaria”.⁶ En consecuencia, sostiene que “la modificación del artículo propuesto alteraría el capítulo tercero que, a su vez, se encuentra dentro del título II del texto constitucional en el que la Constitución reconoce derechos constitucionales y establece principios para su aplicación”.⁷ Debido a lo anterior, de forma categórica, el dictamen de mayoría concluye que “**la eliminación de la categorización de las personas privadas de libertad como grupos de atención prioritaria**, previsto en el artículo 35 de la Constitución, **suprimiría la condición de protección de derechos** que debido a las limitaciones propias de su condición de privación de libertad se ha reconocido a este grupo humano”.⁸ (Énfasis me pertenece)
8. Discrepo de las afirmaciones anteriormente expuestas, ya que subordinan, en este caso en concreto, el reconocimiento de derechos y garantías al texto constitucional, sin considerar las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que el Ecuador ha asumido. En otras palabras, se inobserva de manera absoluta la relevancia del denominado bloque de constitucionalidad y se parte de una visión extremadamente formalista y restringida de la Constitución.

materiales que inciden en su ámbito y en la profundidad de la modificación que pueden introducir en la Norma Suprema”.

⁶ Dictamen de mayoría, párr. 18.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, párr. 23.

9. El dictamen de mayoría sostiene que la mera eliminación de la referencia a las **“personas privadas de libertad”** del artículo 35 de la Constitución que enuncia a los grupos de atención prioritaria implicaría el desconocimiento automático de sus derechos y garantías, como el ser tratadas humanamente y con respeto a la dignidad inherente al ser humano.⁹ Sin embargo, esta interpretación no se corresponde con la realidad jurídica, ya que, incluso si se suprimiera formalmente esa referencia en el artículo 35, el Estado ecuatoriano estaría igualmente obligado a respetar y garantizar los derechos de las personas privadas de libertad en virtud de las disposiciones del bloque de constitucionalidad.
10. La Corte ha reiterado que “las disposiciones reconocidas en los tratados internacionales gozan de una jerarquía privilegiada conforme al artículo 424 de la Constitución y forman parte de nuestro bloque de constitucionalidad”.¹⁰ Este bloque de constitucionalidad incluye todas aquellas normas que, aunque no están formalmente en el texto constitucional ni figuran “expresamente dentro de las normas positivas”,¹¹ son reconocidas como parte integral de la Constitución, ya que esta les “reconoce ese rango y rol, en virtud del más alto valor del Estado: la protección a la dignidad humana”.¹² Conforme a los artículos 424 y 425 de la Constitución, forman parte del bloque de constitucionalidad las normas contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador.
11. En consecuencia, considero que el dictamen de mayoría otorga relevancia exclusivamente al texto positivizado en la Constitución, sin tomar en cuenta que la eliminación del término “personas privadas de la libertad” del artículo 35 no afecta los derechos de este grupo ni las obligaciones del Estado; en otras palabras, no implica una supresión de sus derechos. Estos derechos y deberes permanecen vigentes a través de la prohibición de la tortura, consagrada en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, así como en el derecho de toda persona —incluidas las personas privadas de libertad— al respeto de su integridad física, psíquica y moral. Además, se mantiene la prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes y el propósito fundamental de la pena privativa de libertad

⁹ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) que establece en su artículo 10 “1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. 2. a) Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas; b) Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento. 3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica”.

¹⁰ CCE, sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 48.

¹¹ CCE, sentencia 004-14-SCN-CC, caso 0072-14-CN, 06 de agosto del 2014, p. 25.

¹² *Ibid.*

como mecanismo para la reforma y readaptación social de los condenados, establecido en el artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹³ Estas disposiciones, entre otras contenidas en tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador, aseguran la protección de las personas privadas de libertad.

12. En virtud de lo expuesto, considero que, en este caso particular, el dictamen de mayoría llegó a una conclusión que no comparto al afirmar que la eliminación del término “personas privadas de la libertad” en el artículo 35 de la Constitución conlleva la supresión de la “condición de protección de [sus] derechos”.¹⁴ Esta interpretación, en mi opinión, omite considerar las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que el Estado ecuatoriano ha asumido y que continuarían plenamente vigentes, garantizando la protección de los derechos de las personas privadas de libertad.

**PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET**

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET
Fecha: 2024.12.13
14:36:25 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet

JUEZ CONSTITUCIONAL

¹³ Convención Americana de Derechos Humanos “Artículo 5 Derecho a la Integridad Personal 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. 3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente. 4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas. 5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento. 6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados”.

¹⁴ Dictamen de mayoría., párr. 23.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 8-24-RC, fue presentado en Secretaría General el 22 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 09:15; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

824RC-76cfd



Caso Nro. 8-24-RC

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen, el voto salvado y los votos concurrentes que antecede fue suscrito el día viernes trece de diciembre de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 23-20-AN/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M. 24 de octubre de 2024

CASO 23-20-AN

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

SENTENCIA 23-20-AN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción por incumplimiento presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito en la que exige el cumplimiento del artículo 192 del COOTAD y del artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la LRTI, al constatar que el reclamo previo presentado no cumple con los requisitos establecidos en la sentencia 46-18-AN/22.

1. Antecedentes procesales

1. El 8 de julio de 2020, Dunker Morales Vela, procurador metropolitano y representante legal y judicial del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (**“entidad accionante o GAD de Quito”**), presentó una acción por incumplimiento en contra del Ministerio de Economía y Finanzas (**“MEF”**) y de la Procuraduría General del Estado (**“PGE”**). En su demanda, reclamó el incumplimiento del artículo 192 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (**“COOTAD”**) y del artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno (**“LRTI”**).
2. El 3 de septiembre de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción por incumplimiento.¹
3. El 17 de febrero de 2022, el caso fue resorteado y la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 7 de mayo de 2024, y dispuso que el MEF presente un informe de descargo en relación al presunto incumplimiento de las normas demandadas.
4. El 14 de mayo de 2024, María Daniela Barrera Palacios, coordinadora general de asesoría jurídica encargada del MEF, remitió su informe de descargo.

¹ El Tribunal de Sala de Admisión estaba conformado por el ex juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción por incumplimiento de conformidad con los artículos 93 y 436 número 5 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 a 57 de la LOGJCC.

3. Normas cuyo cumplimiento se persigue

6. La entidad accionante considera que el MEF ha incumplido con las siguientes disposiciones legales:

- 6.1 El artículo 192 del COOTAD, publicado en el Registro Oficial 303 del 19 de octubre de 2010, establece:

Art.192.- Monto total a transferir.- Los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado.

En virtud de las competencias constitucionales, el monto total a transferir se distribuirá entre los gobiernos autónomos descentralizados en la siguiente proporción: veintisiete por ciento (27%) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67%) para los municipios y distritos metropolitanos; y, seis por ciento (6%) para las juntas parroquiales.

El total de estos recursos se distribuirá conforme a tamaño y densidad de la población: necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados; logros en el mejoramiento de los niveles de vida; esfuerzo fiscal y administrativo; y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

En el caso de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, la distribución de recursos considerará, además, el número de kilómetros existentes, planificados y proyectados de vías rurales correspondientes al territorio y jurisdicción de cada gobierno autónomo descentralizado.

Para la aplicación de cada uno de estos criterios se establece en la presente Ley una fórmula de cálculo y una ponderación del peso que tiene cada uno de los mismos en el monto general a distribuirse, diferenciada por nivel de gobierno.

Cuando un gobierno autónomo descentralizado reciba una competencia por delegación, recibirá también los recursos correspondientes que deberán ser por lo menos equivalentes, a lo que se venía utilizando para el ejercicio de dicha competencia por parte del respectivo nivel de gobierno.

- 6.2 El artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la LRTI,² publicado en el Registro Oficial 463 del 17 de noviembre de 2004, señalaba:

² El artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la LRTI fue derogado por la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno, publicado en el Registro Oficial 486-S de 2 de julio de 2021.

Art. (...).- Asignación presupuestaria de valores equivalentes al Impuesto al Valor Agregado (IVA) pagado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y universidades y escuelas politécnicas públicas.- El valor equivalente al IVA pagado en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios que efectúen los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las universidades y escuelas politécnicas públicas, le será asignado en el plazo, condiciones y forma determinados por el Ministerio de Finanzas. El Servicio de Rentas Internas verificará los valores pagados de IVA contra la presentación formal de la declaración y anexos correspondientes e informará al Ministerio de Finanzas, a efectos del inicio del proceso de asignación presupuestaria.

Los valores equivalentes al IVA pagado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las universidades y escuelas politécnicas públicas serán asignados vía transferencia presupuestaria de capital, con cargo al Presupuesto General del Estado y el Ministerio de Finanzas los acreditará en la cuenta correspondiente.

Los valores a devolverse no serán parte de los ingresos permanentes del Estado Central.

Las asignaciones previstas en este artículo serán efectuadas a través de mecanismos ágiles en atención al principio de simplicidad administrativa y eficiencia.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la entidad accionante

7. La entidad accionante sostiene que el MEF incumplió con su obligación de pagar las “asignaciones presupuestarias que debe transferir el Gobierno Central, por medio del MEF, a los GAD en cumplimiento de su derecho y garantía de autonomía financiera y descentralización de competencias”.³ Las cuales se encuentran identificadas en el artículo 192 del COOTAD y el artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la LRTI.
8. Sobre el artículo 192 del COOTAD, la entidad accionante manifiesta que esta norma contiene una obligación de hacer, pues es posible identificar al sujeto activo, al objeto y al sujeto pasivo. En particular, afirma: i) el titular de la obligación (sujeto activo) es el GAD de Quito; ii) el contenido de la obligación (objeto) corresponde a la transferencia de las asignaciones presupuestarias de la que participan los Gobiernos Autónomos Descentralizados (“**GAD**”);⁴ y, iii) el obligado a ejecutar (sujeto pasivo) es el MEF.
9. Además, señala que la obligación de hacer es clara, expresa y exigible porque:

³ Expediente constitucional 23-20-AN, demanda de acción por incumplimiento, p. 22.

⁴ La entidad accionante señala que las asignaciones presupuestarias que deben ser transferidas por el MEF corresponden al 21% de los ingresos permanentes y al 10% de los ingresos no permanentes del presupuesto general del estado (“**PGE**”).

- (a) los porcentajes de participación están determinados para ingresos permanentes y no permanentes del [Presupuesto General del Estado];
 - (b) se establecen los porcentajes a transferir por cada nivel de gobierno y,
 - (c) Finalmente, se disponen los criterios ponderadores que sirven para determinar y distribuir las asignaciones individuales por GAD, según el Modelo de Equidad Territorial.⁵
10. Respecto del artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la LRTI, la entidad accionante señala que esta norma prevé las asignaciones presupuestarias de las que son titulares los GAD, por concepto de valores equivalentes al impuesto al valor agregado (“IVA”) pagado en la adquisición de bienes y servicios.
11. Al respecto, precisa que para que esta asignación presupuestaria se haga efectiva, el Servicio de Rentas Internas (“SRI”) “verifica los valores pagados de IVA contra la presentación formal de la declaración y anexos correspondientes [...]. A partir de ese momento, se torna exigible la obligación del MEF de transferir la asignación presupuestaria de capital, con cargo al [Presupuesto General del Estado]”.⁶
12. La entidad accionante afirma que la referida norma contiene una obligación de hacer, pues es posible identificar “sus elementos esenciales” como el sujeto activo, el objeto y el sujeto pasivo. Así, refiere que i) el titular de la obligación (sujeto activo) es el GAD de Quito al ser “el titular de los valores equivalentes que deben ser asignados vía transferencia presupuestaria de capital con cargo al [Presupuesto General del Estado]”; ii) el contenido de la obligación (objeto) corresponde al “valor equivalente al IVA pagado por los GAD en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios”;⁷ y, iii) el obligado a actuar (sujeto pasivo) es el MEF porque “una vez que el SRI verificó el IVA pagado por el GAD DMQ, el MEF debe asignar los valores correspondientes”.⁸
13. Por último, arguye que la obligación de hacer es: clara “pues sus elementos esenciales sujeto activo, sujeto pasivo y objeto” constan determinados en ella;⁹ es expresa porque “está redactada en términos explícitos, precisos y específicos que no dan lugar a equívocos”;¹⁰ y, es exigible ya que “la condición a la que se encontraría sujeta la asignación presupuestaria que contiene la obligación, dependería del hecho de verificación y aceptación por parte del SRI”.¹¹

⁵ Expediente constitucional 23-20-AN, demanda de acción por incumplimiento, p. 25 y 25 v.

⁶ Expediente constitucional 23-20-AN, demanda de acción por incumplimiento, p. 26 y 26 v.

⁷ Expediente constitucional 23-20-AN, demanda de acción por incumplimiento, p. 27.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Expediente constitucional 23-20-AN, demanda de acción por incumplimiento, p. 27 v.

¹¹ *Ibid.*

4.2. Contestación del MEF

14. En lo principal, el MEF señala:

Los valores acreditados por concepto de MET [Modelo de Equidad Territorial] se han cancelado las cuotas de enero a diciembre del año 2023 en su totalidad (100%).

El valor acreditado del año 2024 corresponde a la cuota del mes de enero cancelada en su totalidad USD 26.036.744,82 (100%) y la cuota correspondiente al mes de febrero se ha transferido en un (23%).

Respecto a la devolución de IVA corresponden a 6 resoluciones del año 2023 y 3 resoluciones del año 2024 regularizadas por el GAD, mismas que han sido reportadas por el SRI hasta el momento con corte al 26 de febrero del 2024, por lo que hasta la presente fecha no existe resoluciones (sic) pendientes de pago por este concepto.¹²

15. De esta forma, el MEF informa que el estatus de deuda actual asciende a la suma de USD \$72'110.234,46 por concepto de "Modelo de Equidad Territorial"¹³ ("MET") correspondiente a las cuotas de febrero, marzo y abril del 2024. Así mismo, ratifica su compromiso de cumplir con las transferencias que por ley les corresponde a los GAD.

5. Reclamo previo

16. La LOGJCC, en el artículo 54, establece que para que se configure el incumplimiento de las normas demandadas, "la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla".

17. Este Organismo ha señalado que el reclamo previo no es una mera formalidad, sino que constituye un presupuesto para que se configure el incumplimiento de la norma.¹⁴ De modo que, la inobservancia de este requisito impide a la Corte Constitucional pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del supuesto incumplimiento de las normas demandadas.¹⁵

18. Además, la Corte ha establecido que el requisito del reclamo previo se debe observar en dos momentos: i) en la fase de admisión, correspondiente a un análisis formal, en el que la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexado en la demanda de acción por incumplimiento, y ii) en la fase de sustanciación, correspondiente a una

¹² Informe de descargo, Ministerio de Economía y Finanzas de 14 de mayo de 2024.

¹³ El Modelo de Equidad Territorial corresponde a un mecanismo económico dotado por el Gobierno Central a través del MEF, para ser ejecutado por los GAD en sus diferentes niveles. Su objetivo es "garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos, relacionados con las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno autónomo descentralizados, a todos los ciudadanos y ciudadanas del país, independientemente del lugar de su residencia, para lograr equidad territorial" (art. 191 COOTAD).

¹⁴ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 21.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 22.

verificación del reclamo previo como un requisito sustancial en el que la Corte analiza su contenido.¹⁶

19. Al respecto, esta Corte ha señalado que el reclamo previo en las acciones por incumplimiento debe cumplir con los siguientes requisitos:

- i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;
- ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;
- iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,
- iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.¹⁷

20. Estos requisitos adquieren especial relevancia dado que, si no existe correlación entre el contenido del reclamo previo y el contenido de la acción por incumplimiento, no le posibilita a quien debe satisfacer la obligación hacerlo sin que se active este tipo de garantía jurisdiccional.¹⁸ En consecuencia, si no existe dicha correlación, no se configuraría como tal el reclamo previo.

21. Encontrándonos en la fase de sustanciación, este Organismo constata que la entidad accionante aportó únicamente como prueba del reclamo previo el oficio GADDMQ-AM-2020-0360-OF de 29 de abril de 2020 dirigido al economista Richard Martínez, ministro de Economía y Finanzas.¹⁹

22. En el referido oficio, el representante del GAD de Quito afirmó que mantuvo varias reuniones con el MEF para que se “acrediten los rubros por devolución de IVA previamente aceptados por el SRI, correspondientes a varios meses de 2018 y 2019 (a la fecha la Administración General del Municipio estima este rubro en USD 139’357.046,92)”.²⁰ De esta forma, solicitó “la acreditación de los valores mencionados, considerando cuando menos USD 40’000.000,00 en efectivo para implementar acciones que garanticen la salud y la vida de los ciudadanos”.²¹

¹⁶ CCE, sentencias 3-22-AN/24, 04 de abril de 2024, párr. 40; 20-19-AN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 20.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 23.

¹⁸ *Ibid.*, párr. 24.

¹⁹ El GAD de Quito envió el oficio por correo electrónico a la dirección rmartinez@finanzas.gob.ec y dteran@finanzas.gob.ec. El 4 de mayo de 2020, el MEF contesta el correo electrónico y asigna el requerimiento con el número de trámite MEF-DCD-2020-4777-E.

²⁰ Expediente constitucional 23-20-AN, oficio GADDMQ-AM-2020-0360-OF, 29 de abril de 2020, p. 1.

²¹ *Ibid.*

23. Asimismo, señala que desde febrero de 2020 no se han acreditado las asignaciones presupuestarias del Gobierno Central al GAD de Quito y que este hecho afecta su presupuesto general. En particular, afirma:

los recursos existentes se han destinado a atender la emergencia en los siguientes términos: (i) incrementar la capacidad instalada en el servicio de salud del Distrito, (ii) contratar personal de salud para atender a la población; y, (iii) adquirir insumos médicos, pruebas de COVID-19 y paquetes alimenticios para atender a grupos vulnerables; no obstante, las demandas son cada vez mayores y los fondos se van acortando.²²

24. Por último, la entidad accionante solicitó al MEF:

- (i) Se efectúe la transferencia de las asignaciones presupuestarias pendientes de pago,
- (ii) reitero el pedido de pago de los valores pendientes correspondientes a la devolución del IVA para gestionar la emergencia sanitaria en beneficio de la ciudad y del país.²³

25. Ahora bien, corresponde a esta Corte verificar el cumplimiento de los requisitos del reclamo previo identificados en el párrafo 19 *ut supra*:

25.1. En relación con el **primer requisito**, este Organismo constata que el oficio GADDMQ-AM-2020-0360-OF de 29 de abril de 2020 está dirigido al MEF –organismo rector de las finanzas públicas–, quien debe determinar en la proforma presupuestaria de cada ejercicio fiscal el monto correspondiente a cada gobierno autónomo descentralizado y acreditarlo (art. 190 COOTAD). En tal sentido, se cumple con el requisito **i**).

25.2. Respecto del **segundo requisito**, esta Corte verifica que la entidad accionante se limitó a solicitar que “se efectúe la transferencia de las asignaciones presupuestarias pendientes de pago [y] el pago de los valores correspondientes a la devolución del IVA”.²⁴ De modo que, el referido oficio no identifica ninguna norma que contendría las obligaciones cuyo cumplimiento se exige. Es decir, el GAD de Quito no señaló en ninguna parte del reclamo previo las normas que supuestamente estarían incumplidas y que, según la demanda, serían las contenidas en el artículo 192 del COOTAD y en el artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la LRTI. En consecuencia, no se cumple el requisito **ii**).

25.3. Sobre el **tercer requisito**, esta Corte observa que, en el oficio denominado como reclamo previo, la entidad accionante no identifica ninguna norma de la cual se desprenda algún incumplimiento. Mientras que, en la demanda de

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*, p. 1 v.

²⁴ Expediente constitucional 23-20-AN, oficio GADDMQ-AM-2020-0360-OF, 29 de abril de 2020, p. 1.

acción por incumplimiento sí señala que las obligaciones supuestamente incumplidas se derivan del artículo 192 del COOTAD y el artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la LRTI. Por lo que, al no haberse identificado ninguna obligación relacionada con las normas demandadas, no podría afirmarse que las obligaciones señaladas en el reclamo previo y la demanda son las mismas. Por tal razón, tampoco se cumple con el requisito **iii**).

25.4. Por último, sobre el **cuarto requisito**, de la revisión del oficio identificado como reclamo previo por la entidad accionante, este Organismo constata que la entidad accionante no exigió en ninguna parte expresamente el cumplimiento de las normas demandadas. Por ende, no se configura el requisito **iv**).

- 26.** Por lo expuesto, al no existir una correlación entre el contenido del reclamo previo y la acción por incumplimiento y, por lo tanto, al no haber superado la segunda fase de verificación del reclamo previo, no se configura el requisito expuesto en el artículo 54 de la LOGJCC.
- 27.** En consecuencia, al no configurarse el requisito sustancial de reclamo previo, este Organismo se ve imposibilitado de continuar con el análisis de la acción presentada por la entidad accionante.
- 28.** Finalmente, sobre la convocatoria a audiencia establecida en el artículo 57 de la LOGJCC, este Organismo previamente ha señalado que si la acción planteada no cumple con los requisitos para examinar el fondo y determinar si existe el incumplimiento que se alega, la convocatoria a audiencia deviene en inoficiosa.²⁵ Por lo que, al no existir un pronunciamiento sobre el fondo de la causa, no es necesario que esta Corte Constitucional convoque a audiencia en la presente causa.

6. Decisión

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

²⁵ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 32 y sentencia 34-15-AN/20, párr. 21 “esta Corte estima necesario dejar en claro que el segundo inciso del artículo 57 de la LOGJCC determina que la audiencia tiene como finalidad que el accionado justifique su incumplimiento. Por lo que, si la acción planteada no cumple con los requisitos para examinar el **fondo** y determinar si existe el incumplimiento que se alega, la convocatoria a audiencia deviene en inoficiosa. Es por ello que, en el presente caso, al no cumplirse los presupuestos constitucionales de la acción, y no haber pronunciamiento sobre el fondo de la causa, la convocatoria a una audiencia es innecesaria”.

1. **Desestimar** la acción por incumplimiento **23-20-AN**.
2. Notifíquese y archívese el expediente.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 24 de octubre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Alí Lozada Prado

SENTENCIA 23-20-AN/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Formulo este voto concurrente porque estoy de acuerdo con la decisión contenida en el voto de mayoría de la sentencia 23-20-AN; no obstante, disiento de su justificación. A continuación, sintetizo las razones de mi discrepancia expuestas en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional.
2. El Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (“GAD”) presentó una demanda en la que alegó que el Ministerio de Economía y Finanzas (“Ministerio”) incumplió las obligaciones establecidas en los artículos 192 del COOTAD e innumerado siguiente al artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario. La sentencia de mayoría concluye que no se configuró el requisito de reclamo previo, previsto en el artículo 54 de la LOGJCC, porque el oficio¹ adjuntado a la demanda, en calidad de reclamo previo, no observa los parámetros determinados en la sentencia 46-18-AN/22.² Específicamente, establece que no existe una correlación entre el contenido del reclamo previo y la acción por incumplimiento debido a que no identifica las normas cuyo cumplimiento exige el GAD y de la que se desprenda algún incumplimiento. De forma que la entidad accionante no exigió expresamente el cumplimiento de las normas demandadas en la acción por incumplimiento.³ Por esta razón, se desestima la demanda de acción por incumplimiento.
3. La sentencia 46-18-AN/22 sistematizó la jurisprudencia reciente de la Corte en relación con la configuración del requisito de reclamo previo y extrajo cuatro parámetros que se deben verificar para su satisfacción. Los que se fundamentan en la necesidad de dar a las autoridades competentes la oportunidad de que tomen acciones y subsanen el incumplimiento de sus obligaciones. De forma que, “solo en el evento que el incumplimiento persista o transcurra el tiempo previsto en la ley sin contestación, proced[a] la presentación de una acción por incumplimiento”.
4. En la acción por incumplimiento, el GAD acusó el incumplimiento de las obligaciones de pagar las asignaciones presupuestarias que debía transferir el Gobierno Central, por medio del Ministerio, así como la de transferir el valor equivalente al IVA pagado por los GAD, mismas que estarían contenidas en los artículos 192 del COOTAD e innumerado siguiente al artículo 73 de la Ley de

¹ Oficio GADDMQ-AM-2020-0360-OF de 29 de abril de 2020.

² CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

³ Párrafos 25 y 26 del voto de mayoría.

Régimen Tributario, respetivamente. Por su parte, en el oficio presentado en calidad de reclamo previo, el GAD solicitó al Ministerio que “se efectúe la transferencia de las asignaciones presupuestarias pendientes de pago” y “de los valores pendientes correspondientes a la devolución del IVA”.

5. El oficio en cuestión no precisó los artículos en los que estaban previstas las obligaciones que solicitaron cumplir al Ministerio. Pero, aquello no obstó la identificación de las obligaciones que, a decir del GAD accionante, estarían contenidas en las normas cuyo incumplimiento se demanda en la presente acción; es decir, hay una adecuada correlación entre el contenido del reclamo previo y el de la acción por incumplimiento. Por ello, considero que sí se satisficieron los cuatro requisitos establecidos en la sentencia 46-18-AN/22 y el fin que subyace a los mismos: dar a las autoridades la oportunidad de tomar acciones para cumplimentar su deber.
6. Sin embargo, coincido en que la demanda debió ser desestimada porque, si bien el artículo 192 del COOTAD establece la obligación de pagar asignaciones presupuestarias y los porcentajes de distribución a los GAD, no contempla cuándo estas transferencias deberían realizarse. Por su parte, el artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario determina la transferencia a los GAD del valor equivalente al IVA pagado en la adquisición local e importación de bienes y demanda de servicios que efectúe; mas, prescribe que esto “le será asignado en el plazo, condiciones y forma determinados por el [Ministerio]”. De ello se desprende que las obligaciones no son expresas ni exigibles, puesto que no prevén el momento de realizar la cuantificación para que tengan lugar las asignaciones.
7. Finalmente, cabe reiterar que esta discrepancia no afecta a mi acuerdo con la decisión adoptada en la acción por incumplimiento, por eso mi voto es concurrente.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 23-20-AN, fue presentado en Secretaría General el 12 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 09:11; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado

Juezas: Alejandra Cárdenas Reyes y
Karla Andrade Quevedo

SENTENCIA 23-20-AN/24**VOTO SALVADO****Juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Karla Andrade Quevedo**

1. En virtud del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto a la decisión de mayoría, formulamos nuestro voto salvado frente a la sentencia 23-20-AN/24, emitida en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 24 de octubre de 2024.
2. En la decisión de la mayoría se resolvió la acción por incumplimiento presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (“**GAD de Quito**” o “**entidad accionante**”) en la que solicita el cumplimiento del artículo 192 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“**COOTAD**”) y del artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno (“**LRTI**”). Luego del análisis correspondiente, la sentencia de mayoría desestimó la acción al verificar que no se configuró el requisito sustancial de reclamo previo.
3. En el voto de mayoría se determinó que la entidad accionante no cumplió los requisitos del reclamo previo respecto de i) la identificación clara de las obligaciones cuyo cumplimiento se reclama; ii) que estas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y, iii) la solicitud expresa del cumplimiento de las obligaciones. Así, concluyó que no existe una correlación entre el contenido del reclamo previo y la acción por incumplimiento por cuanto la entidad accionante no identificó ninguna norma de la que se desprenda un incumplimiento. Asimismo, determinó que las obligaciones señaladas en el reclamo previo y la demanda no son las mismas, y que el GAD de Quito no solicitó expresamente el cumplimiento de las normas demandadas.
4. De modo contrario a lo resuelto por la sentencia de mayoría, consideramos que en el caso se cumple el requisito sustancial de reclamo previo previsto en el artículo 54 de la LOGJCC.¹ Como consecuencia, era pertinente continuar con el análisis de la acción por incumplimiento. Nuestra discrepancia con el voto de mayoría se fundamenta en los argumentos que se exponen a continuación.

¹ En el marco de la acción por incumplimiento, el artículo 54 de la LOGJCC establece la obligación de realizar un reclamo previo a la presentación de la demanda al siguiente tenor: “Con el propósito de que se configure el incumplimiento, la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona

1. Reclamo previo

5. La Corte Constitucional ha establecido que, en la fase de sustanciación de una acción por incumplimiento, corresponde realizar una verificación del reclamo previo como un requisito sustancial, a la luz de varios criterios.² Estos estándares tienen como fin identificar una correlación entre el reclamo previo y la solicitud que se realiza en la acción por incumplimiento.³ Así, el reclamo previo realizado por la parte accionante debe cumplir con:

- i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;
- ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;
- iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,
- iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.⁴

6. En la presente causa, se advierte que el GAD de Quito adjuntó a su demanda, como prueba de haber realizado un reclamo previo, el oficio GADDMQ-AM-2020-0360-OF, de 29 de abril de 2020, dirigido al ministro de Economía y Finanzas. El referido oficio tiene como asunto “Valores adeudados al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito”. En el referido oficio, el GAD de Quito expone como antecedentes que:

- 1. Desde inicios de año se mantuvieron reuniones con personeros del Ministerio que Usted dirige, de cara a que **se acrediten los rubros por devolución de IVA previamente aceptados por el SRI, correspondientes a varios meses de 2018 y 2019** (a la fecha la Administración General del Municipio estima este rubro en USD 139'357.046,92). A pesar de que estas reuniones fueron previas a la declaratoria de la pandemia, es evidente que esos fondos son cruciales para que el Municipio ejerza sus atribuciones y competencias en estas circunstancias.
- 2. Con motivo de la emergencia sanitaria, mediante oficio No. GADDMQ-AM-2020-0296-OF, de 4 de abril de 2020, solicité la acreditación de los valores mencionados, considerando cuando menos USD 40'000.000,00 en efectivo para implementar acciones que garanticen la salud y la vida de los ciudadanos.

particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento”.

² CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 25.

³ *Ibíd.*, párr. 24.

⁴ *Ibíd.*, párr. 23.

3. Así mismo, **desde febrero de 2020 están pendientes de acreditación las asignaciones presupuestarias del Gobierno Central a la Municipalidad**, hecho que afecta al presupuesto del GAD. [énfasis añadido]
7. En tal virtud, la entidad accionante solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas:
- (i) Se efectúe **la transferencia de las asignaciones presupuestarias** pendientes de pago,
 - (ii) reitere el pedido de **pago de los valores pendientes correspondientes a la devolución del IVA** para gestionar la emergencia sanitaria en beneficio de la ciudad y del país. [énfasis añadido]
8. En el análisis del cumplimiento de los requisitos del reclamo previo, el voto de mayoría concluyó que se cumple el requisito i), lo cual compartimos. Esto por cuanto el oficio se encuentra dirigido al Ministerio de Economía y Finanzas que, de acuerdo con el artículo 190 del COOTAD,⁵ es el ente rector de las finanzas públicas, encargado de determinar el monto que corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados en la proforma presupuestaria de un ejercicio fiscal, para luego acreditar el mismo.
9. En relación con los demás requisitos identificados en el párrafo 5 *supra*, el voto de mayoría determina que no se cumple el segundo requisito debido a que, en el oficio, el GAD de Quito no identificó ninguna norma que contendría las obligaciones cuyo cumplimiento se exige. Sobre el tercer requisito, señala que este no se cumple porque, al no haberse identificado ninguna obligación relacionada con las normas demandadas, no se puede corroborar que las obligaciones mencionadas en el reclamo previo y la demanda son las mismas. Respecto al cuarto requisito, establece que la entidad accionante no exigió expresamente el cumplimiento de las normas demandadas. No estamos de acuerdo con la decisión de mayoría respecto al análisis realizado de los requisitos ii), iii) y iv).
10. De la revisión de la demanda y del oficio adjunto podemos inferir que sí se cumplen los mencionados requisitos. Al respecto, se observa que:
- 10.1. El segundo requisito establecido en el párrafo 5 *ut supra* hace referencia a la identificación clara de las obligaciones cuyo cumplimiento se exige. En el oficio del GAD de Quito no se mencionó expresamente una norma. Sin embargo, la entidad accionante sí identificó claramente las obligaciones al solicitar a) la transferencia de las asignaciones presupuestarias pendientes de pago y b) el pago

⁵ COOTAD, artículo 190: “Organismos responsables. - El organismo rector de las finanzas públicas determinará en la proforma presupuestaria, para cada ejercicio fiscal, las transferencias correspondientes a cada gobierno autónomo descentralizado, de manera predecible, directa, oportuna y automática, de acuerdo a las disposiciones que constan en la Constitución y el presente Código”.

de los valores pendientes correspondientes a la devolución del Impuesto al Valor Agregado (ver párrafos 6 y 7 *ut supra*). Contrario a lo indicado en la sentencia de mayoría, consideramos que el requisito ii) tiene que ver con que la parte accionante identifique de manera clara las *obligaciones* cuyo cumplimiento pretende y no necesariamente con que en el reclamo previo se hayan identificado o citado normas jurídicas. En el reclamo presentado por el GAD de Quito sí se diferenciaron con claridad las obligaciones y de una lectura integral del mismo, se desprende de forma lógica que las mismas se relacionan con las disposiciones contenidas en el artículo 192 del COOTAD y en el artículo innumerado siguiente al artículo 73 de la LRTI.

10.2. El tercer requisito implica que las obligaciones identificadas en el reclamo previo sean las mismas invocadas en la demanda. Al respecto, advertimos que las obligaciones identificadas en el reclamo previo, relacionadas con a) la transferencia de las asignaciones presupuestarias pendientes y b) el pago de los rubros por devolución del Impuesto al Valor Agregado, sí son las mismas cuyo cumplimiento se exige en la acción por incumplimiento. Como se anotó previamente, en la demanda el GAD de Quito invocó el cumplimiento de los artículos 192 del COOTAD e innumerado siguiente al artículo 73 de la LRTI. Del contenido de estos artículos se derivan las obligaciones supuestamente incumplidas.

10.3. A nuestro modo de ver, el cuarto requisito también se cumple. Del oficio de la entidad accionada se observa que, en la pretensión del reclamo, el GAD de Quito requiere expresamente el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con los artículos invocados en la demanda.

11. Por lo expuesto, consideramos que el oficio presentado como reclamo previo por parte de la entidad accionante cumplió su fin, esto es dar la oportunidad al MEF para que cumpla las obligaciones que estarían contenidas tanto en el COOTAD como en la LRTI. Asimismo, estimamos que existe una clara correlación entre el contenido del reclamo previo y la acción por incumplimiento. A diferencia de la decisión de mayoría, y de conformidad con el análisis precedente, encontramos que el caso sí se supera la segunda fase de verificación del reclamo previo y correspondía examinar el fondo de la acción.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Firmado
digitalmente por
XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

KARLA ELIZABETH
ANDRADE
QUEVEDO

Firmado digitalmente
por KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 23-20-AN, fue presentado en Secretaría General el 06 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 16:37; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 23-20-AN/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. En sesión de 24 de octubre de 2024, la Corte Constitucional aprobó la sentencia 22-23-AN/24 (en adelante, “**sentencia**”). Respetando la postura tanto del juez ponente como del resto de jueces y juezas que votaron a favor, con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, después de exponer los antecedentes del caso y de resumir en qué consistió la decisión de la sentencia, manifestaré las razones de mi discrepancia de fondo con el razonamiento plasmado en la sentencia.
2. La controversia surge con ocasión de una acción por incumplimiento presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (“**entidad accionante**”) en contra del Ministerio de Economía y Finanzas (“**MEF**”) y de la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”). En la demanda, la entidad accionante exigió el cumplimiento del artículo 192 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (“**COOTAD**”) y del artículo innumerado siguiente al 73 de la Ley de Régimen Tributario Interno (“**LRTI**”).
3. La entidad accionante sostuvo que el MEF incumplió con su obligación de pagar las asignaciones presupuestarias que debe transferir el Gobierno Central, por medio del MEF, a los GAD. Esta obligación se encontraría en el artículo 192 del COOTAD. A su vez, alegó que el MEF incumplió con la obligación contenida en el artículo innumerado posterior al 73 de la LRTI, que consistiría en que el MEF debe asignar al GAD el pago del impuesto al valor agregado (“**IVA**”) recaudado.
4. Al respecto, la sentencia desestima la acción por incumplimiento por considerar que el reclamo previo aportado por la entidad accionante no cumple con los requisitos ii), iii) y iv) de la sentencia 48-18-AN/22 emitida por esta Magistratura.¹

¹ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2021, párr. 23. Los requisitos establecidos por la mencionada sentencia para satisfacer el requisito del reclamo previo son los siguientes:

- (i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;
- (ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;
- (iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,
- (iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.

5. La sentencia reconoce, como se desprende de su párrafo 25.2, que la entidad accionante solicitó la transferencia de las asignaciones presupuestarias pendientes de pago, así como el pago de los valores correspondientes a la devolución de IVA. Sin embargo, señala que el proyecto no anuncia una norma en particular, requisito que estaría establecido en la sentencia 46-18-AN/22. Con ese sustento, en general, considera incumplidos los requisitos ii), iii) y iv) anotados; y, con este fundamento, desestima la demanda. Con estos antecedentes, expondré mi discrepancia en las líneas que siguen.
6. Como lo reconoce la sentencia en el párrafo 20, los requisitos establecidos en la sentencia 46-18-AN/22 son relevantes toda vez que permiten a la Corte Constitucional identificar una correlación entre el reclamo previo y la acción por incumplimiento. Esta correlación, a su vez, pretende permitir a la entidad obligada satisfacer la obligación que debe cumplir. La Corte Constitucional ha manifestado que el reclamo previo tiene como fin “conceder a quien tiene que satisfacer la obligación, la oportunidad de subsanar el incumplimiento y tomar acciones para cumplir lo requerido”.²
7. Por este motivo, considero que los requisitos del reclamo previo deben ser leídos a la luz del objetivo que esta figura ostenta dentro de una acción por incumplimiento.
8. La sentencia 46-18-AN/22 exige que el reclamo previo sea dirigido a quien deba satisfacer la obligación. A su vez, establece que el reclamo previo debe “[c]ontener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige”. En ese sentido, me parece importante enfatizar en que el artículo expresamente establece la identificación de las obligaciones y dentro del paréntesis se refiere a las normas.
9. Considero que una norma y una obligación no son sinónimos. Prueba de que la norma no equivale a la obligación es que existen normas –tratando a dicho concepto como sinónimo de un artículo particular– que no contienen obligaciones. Por tanto, estimo que la verificación de una obligación es distinta a la verificación de una norma, toda vez que es posible identificar normas que no contienen obligaciones.
10. Como se desprende del reclamo previo, su pretensión es que “(i) [s]e efectúe la transferencia de las asignaciones presupuestarias pendientes de pago”, y además (ii) reitera “el pedido de pago de los valores pendientes correspondientes a la devolución del IVA para gestionar la emergencia sanitaria en beneficio de la ciudad y del país”.

² CCE, sentencias 69-16-AN/21, 17 de marzo de 2021, párr. 28; 8-11-AN/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 57.

En ese sentido, tal y como se desprende del párrafo 7 de la sentencia, esas son exactamente las obligaciones a las que la entidad accionante se refería, obligaciones que han sido perfectamente identificadas tanto por la demanda como por la sentencia.

11. En mi criterio, exigir exactamente la enunciación de los artículos puntuales, cuando del proceso y de los antecedentes se desprende con toda claridad cuáles son las obligaciones a las que se refiere el reclamo previo, es síntoma de una lectura excesivamente formalista de los requisitos de la sentencia 46-18-AN/22. En primer lugar, debemos reconocer que una obligación y una norma no son lo mismo. En ese sentido, por ejemplo, es perfectamente posible referirse a la obligación alimenticia sin hacer alusión al artículo 349 del Código Civil. De hecho, esta distinción ya ha sido realizada por esta Magistratura en el pasado, pronunciándose en el sentido de que lo que corresponde verificar no es la norma puntual sino la obligación contenida en ella.³
12. Esta aproximación al análisis, en mi criterio, resulta tanto más necesaria en este caso puntual toda vez que el GAD manifiesta que ya ha mantenido una serie de reuniones con el MEF, con ocasión del cumplimiento de estas obligaciones. Eso quiere decir que el MEF ya sabía a qué obligaciones se refería el GAD en el reclamo previo. Y, por si esto fuera poco, el mismo MEF reconoce, como se desprende del párrafo 15 de la sentencia, la existencia de estas obligaciones y su compromiso por cumplirlas.
13. Si lo que se pretende con el reclamo previo es identificar una correlación entre la solicitud inicial y la acción por incumplimiento con el fin constatar que la acción por incumplimiento no configura la primera ocasión en que se le pide a la entidad obligada que cumpla con la obligación, entonces parece evidente que en este caso el reclamo previo sí cumplió con su propósito y por tanto debió haber sido validado por la sentencia.
14. Por lo expuesto, me alejo del criterio de la sentencia por considerar que exigir la enunciación explícita del artículo particular que contendría una obligación, cuando de los antecedentes se desprende con toda claridad que ambas partes encuentran sobreentendido a qué obligaciones se refiere, además de que incluso la entidad obligada reconoce su obligación, resulta en una mirada formalista de los requisitos exigidos por la sentencia 46-18-AN/22. Considero que la Corte Constitucional no debe tratar como sinónimos a los conceptos de norma y de obligación, pues es perfectamente posible identificar una obligación sin necesariamente establecer el artículo propio de la cual se deriva.

³ CCE, sentencias 18-22-AN/24, 17 de octubre de 2024, párr. 27; 45-22-AN/24, 17 de octubre de 2024, párr. 18.

15. Esto es consecuente, además, con la postura que he venido defendiendo relativa a evitar poner obstáculos formalistas con el fin de impedir un pronunciamiento de fondo en las acciones por incumplimiento, tal y como se puede desprender, por ejemplo, en el voto salvado de la sentencia 22-23-AN/24. Creo, en este sentido, que la sentencia debió haber dado por cumplido el requisito del reclamo previo y proceder a resolver la acción por incumplimiento en el fondo.

DANIELA
SALAZAR MARIN

Digitally signed
by DANIELA
SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 23-20-AN, fue presentado en Secretaría General el 12 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 09:35; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

2320AN-75caf

**Caso Nro. 23-20-AN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes quince de noviembre de dos mil veinticuatro por el Presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado, al igual que el voto concurrente en su calidad de juez constitucional; el día viernes veintidós de noviembre de dos mil veinticuatro los votos salvados de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes; y, el día lunes veinticinco de noviembre de dos mil veinticuatro el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/AM/JVV

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.