EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES:

5-24-OP/24 En el Caso No. 5-24-OP Se acepta parcialmente la objeción presidencial en los términos desarrollados en este dictamen 2

5-24-RC/24 En el Caso No. 5-24-RC Se declara que el procedimiento de reforma parcial, establecido en el artículo 442 de la CRE es apto para la modificación constitucional planteada por el Presidente de la República 34

Año III - Nº 532 - 49 páginas
Quito, martes 18 de marzo de 2025

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 5-24-OP/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 19 de diciembre de 2024

CASO 5-24-OP

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

DICTAMEN 5-24-OP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la objeción presidencial del "Proyecto de Ley Orgánica de Cuidados Paliativos", ya que el artículo 19 inciso 2 del proyecto de ley es contrario a los artículos 368, 370 y 372 de la Constitución.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 21 de octubre de 2024, mediante oficio AN-RVVR-2024-0002-O, la Asamblea Nacional del Ecuador ("**Asamblea Nacional**") notificó a la Presidencia de la República el proyecto de "Ley Orgánica de Cuidados Paliativos" (**"proyecto de ley"**),[1] aprobado en segundo debate para su correspondiente sanción u objeción presidencial.

2. El 18 de noviembre de 2024, mediante oficio T.396-SGJ-24-0430, el presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, presentó: **(i)** la objeción parcial por razones de inconstitucionalidad a los artículos 1, 3 número 5, 18, 19, 21, las disposiciones transitorias tercera y quinta; y, **(ii)** la objeción parcial por inconveniencia de los artículos 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10.1, 10.2, 12, 14, 15, 16, 20 y 21 del proyecto de ley.

3. El 28 de noviembre de 2024, la Asamblea Nacional remitió a la Corte Constitucional la objeción parcial por inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República.[2] Luego del sorteo correspondiente, la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 5 de diciembre de 2024.

[1] El 20 de octubre de 2022, mediante memorando AN-NGRV-2022-0067-M, el ex asambleísta Ramiro Vladimir Narváez Garzón presentó el proyecto de ley.
[2] La Asamblea Nacional remitió: (i) el memorando AN-NGRV-2022-0067-M de 20 de octubre de 2022, con el que el ex asambleísta Ramiro Vladimir Narváez Garzón presentó el **"Proyecto de Ley Orgánica de Cuidado Paliativos"**. (ii) El oficio AN-RVVR-2024- 0002-O, con el cual la Asamblea Nacional notificó a la Presidencia de la República con la aprobación en segundo debate (del proyecto de ley de 17 de octubre de 2024) para su respectiva sanción u objeción presidencial. (iii) El oficio T.396-SGJ-24-0430 de 18 de noviembre de 2024, mediante el cual el presidente de la República presentó la objeción parcial por razones de inconstitucionalidad. (iv) El informe sobre la Objeción Parcial por Inconstitucionalidad a la Ley de Orgánica de Cuidados Paliativos de 25 de noviembre de 2024, emitido por la Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud y Deporte.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la objeción de constitucionalidad del proyecto de ley objetado por el presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, en virtud de los artículos 139 y 438 numeral 3 de la Constitución, y los artículos 75 numeral 2 y 131 de la LOGJCC. Esta competencia de la Corte trata exclusivamente respecto de las objeciones por inconstitucionalidad, mas no las relativas a inconveniencia.[3]

3. Oportunidad

5. El 21 de octubre de 2024, la Asamblea Nacional remitió el proyecto de ley al presidente de la República. El proyecto de ley fue objetado por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia, el 18 de noviembre de 2024. Por tanto, se verifica que la objeción presidencial se presentó oportunamente dentro del plazo de 30 días, de conformidad con el artículo 137 de la Constitución.

4. Normas objetadas por inconstitucionalidad

6. El presidente de la República ha objetado parcialmente por razones de inconstitucionalidad los artículos 1, 3 número 5, 18, 19 y 21, y las disposiciones transitorias tercera y quinta del proyecto de ley. Las normas objetadas establecen:

> **Artículo 1.-** Objeto.- El Sistema Nacional de Cuidados Paliativos tiene como objetivo garantizar una atención integral que permita a las personas vivir con dignidad, en cualquier etapa de su enfermedad. Esta atención se proporcionará desde el diagnóstico de una enfermedad avanzada o incurable, adaptándose a las necesidades del paciente y de su familia.
>
> **Artículo 3.-** Definiciones.- Para efectos de aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta las definiciones generales siguientes: […]
>
> **5.-** Sistema Nacional de Cuidados Paliativos.- Es una estructura a cargo del ente rector en salud, encargará [sic] de proporcionar y brindar a las y los pacientes y a sus familiares de los servicios de cuidados paliativos que son necesarios para que puedan llevar una vida digna, dicha estructura deberá contar con los profesionales capacitados, los implementos, las medicinas, las instalaciones necesarios para brindar un servicio adecuado y accesible para aquellas personas que lo necesiten, respetando siempre los derechos de las y los pacientes y enfocados en mejorar su vida.
>
> **Artículo 18**.- Atribuciones y competencias del ente rector de salud.- El ente rector de salud tendrá las siguientes atribuciones y competencias:

[3] CCE, dictamen 2-23-OP/23, 30 de marzo de 2023, párr. 8 y dictamen 3-23-OP/24, 5 de enero de 2024, párr. 8.

1. Establecer un programa que comprenda un enfoque integral y que constituya una respuesta científica y a la vez humanitaria ante la problemática de la o el paciente con enfermedades crónicas y avanzadas reconocidas por el Ministerio de Salud Pública en su reglamentación, además del paciente terminal y de su medio familiar. El programa deberá comprender el control del dolor y demás síntomas físicos y psicosociales procurando la mejor calidad de vida de la o el paciente y su familia. El programa podrá contemplar terapias farmacológicas como no farmacológicas. El programa deberá atender las necesidades físicas, psíquicas, emocionales y sociales, proporcionando apoyo tanto quien padece [sic] la enfermedad como a los familiares;
2. Facilitar la rehabilitación conducente a que la o el paciente crónico y terminal pueda vivir plenamente y con la mayor calidad de vida que su enfermedad le permita;
3. Facilitar que la persona enferma lleve una vida tan activa como sea posible;
4. Ofrecer un sistema de apoyo a la familia para ayudarla a afrontar la enfermedad del ser querido y sobrellevar el duelo;
5. Promover y desarrollar objetivos docentes y de investigación científica, en coordinación con el ente rector de educación superior;
6. Difundir los derechos de las y los pacientes terminales y los principios de la medicina paliativa en los establecimientos asistenciales y en la población en general;
7. Promover la intercomunicación interdisciplinaria;
8. Desarrollar mecanismos coordinados para implementar planes, programas y estrategias en temas de promoción, prevención, recuperación, habilitación, rehabilitación y cuidados paliativos; y,
9. Las demás que establezca la presente Ley entre los integrantes del equipo.

Artículo 19.- Redistribución del presupuesto.- Para lograr los objetivos de la presente ley la Autoridad Nacional en Salud, luego de realizar el respectivo análisis, redistribuirá el presupuesto que sea necesario para el Sistema Nacional de Cuidados Paliativos, en donde se deben contemplar todos los gastos necesarios para brindar un servicio adecuado a los y las pacientes que necesitan de cuidados paliativos.

El Sistema de Salud complementario [sic] Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL), deberá destinar recursos para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley.

A su vez las instituciones públicas como Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Trabajo, Secretaría de Educación Superior, Ministerio de Inclusión Económica y Social, entre otros, deberán requerir la distribución de partidas presupuestarias para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 21.- De las becas, estudios en el extranjero y homologación de títulos extranjeros.- El ente rector de educación superior, coordinará y brindará el apoyo necesario a aquellas personas profesionales que busquen especializarse en cuidados paliativos, otorgándoles becas estudiantiles y las facilidades para poder estudiar en el extranjero y homologar sus títulos en el país, con la finalidad de tener más profesionales especializados en cuidados paliativos.

Disposición transitoria Tercera.- El ente rector de salud, en un plazo de 200 días contados desde la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, reorganizará sus presupuestos actuales con el fin de incluir las necesidades para la aplicación de la presente ley.

Disposición transitoria Quinta.- Cumplido el plazo establecido en la Disposición Transitoria Tercera, los establecimientos públicos y privados dentro del Sistema Nacional de Salud realizarán las adecuaciones necesarias con el fin de cumplir con esta Ley.

5. Argumentos de las partes

5.1. Argumentos de la objeción presidencial por presunta inconstitucionalidad

7. El presidente de la República solicitó que se dictamine la inconstitucionalidad de los artículos 1, 3 número 5, 18, 19 y 21, y las disposiciones transitorias tercera y quinta del proyecto de ley, con base en los argumentos que se exponen a continuación.

5.1.1. Sobre el artículo 1

8. El presidente de la República señala que los artículos 358 y 361 de la Constitución, ya establecen con claridad la finalidad del Sistema Nacional de Salud, "cuya rectoría la ejerce el Estado a través de la Autoridad Sanitaria Nacional (Ministerio de Salud Pública), responsable de formular la política nacional de salud, y de normar, regular y controlar todas las actividades relacionadas con la salud".

9. Por lo que, acusa que la norma impugnada es contraria al derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), ya que contempla "la creación del Sistema Nacional de Cuidados Paliativos como un sistema adicional o paralelo al Sistema Nacional de Salud". Así, solicita "eliminar la frase 'Sistema Nacional de Cuidados Paliativos' en todo el articulado del proyecto de ley, con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica e integridad del mismo, y que en su reemplazo se haga referencia al 'Sistema Nacional de Salud'".

5.1.2. Sobre el artículo 3 número 5

10. La Presidencia de la República cita los artículos 358, 359, 360, 361 y 362 de la Constitución relativos al Sistema Nacional de Salud, y manifiesta que la creación de un Sistema Nacional de Cuidados Paliativos contraría la Constitución, porque se estaría "creando un sistema paralelo al Sistema Nacional de Salud, bajo la rectoría del Ministerio de Salud Pública".

11. Al respecto, explica que el Sistema Nacional de Salud "se conforma por los establecimientos de la Red Pública Integral de Salud (prestadores públicos) y la Red Complementaria de Salud (prestadores privados)". Por lo que, a su consideración, la creación de un sistema adicional "segmenta y fracciona al Sistema Nacional de Salud, ocasionando su debilitamiento".

12. Asimismo, considera que "la 'coexistencia de sistemas' requeriría de distintas modalidades de financiamiento, funcionamiento, afiliación y provisión". Manifiesta que a lo largo del proyecto de ley:

> no se dispone de manera clara y precisa, cual será el alcance de los servicios que se proporcionarán a los familiares de pacientes de cuidados paliativos […] hasta qué grado de consanguinidad o afinidad se brindará atención a los familiares […] considerando que este tipo de atención al ser de manera ampliada ocasionaría un aumento en el gasto público.

13. Adicionalmente, señala que modificar el Sistema Nacional de Salud "o crear un nuevo sistema, implica incremento en el gasto público" y aquello, de conformidad con el artículo 135 de la Constitución, debió corresponder a un proyecto de ley de iniciativa presidencial.

5.1.3. Sobre el artículo 18

14. El presidente de la República cita las responsabilidades del Ministerio de Salud Pública contenidas en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Salud, y advierte que el proyecto de ley establece algunas atribuciones que ya posee el ministerio, como ente rector del Sistema Nacional de Salud. Así, manifiesta que la competencia regulada en el número 8 del artículo 18 del proyecto de ley, ya está prevista en el número 29 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Salud.

15. Así también, indica que el artículo impugnado otorga nuevas atribuciones para el Ministerio de Salud, que implican uso de recursos públicos, lo que contravendría directamente el artículo 135 de la Constitución.

16. Además, el presidente de la República se refiere al artículo 147 de la Constitución, respecto a su atribución de crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación; por lo que, a su consideración, "la Asamblea Nacional estaría interviniendo en una facultad propia del Presidente de la República al regular atribuciones y competencias de uno de los ministerios a cargo de la Función Ejecutiva".

5.1.4. Sobre el artículo 19

17. El presidente de la República indica que la creación de un Sistema Nacional de Cuidados Paliativos:

> implica contar con financiamiento adicional para que el mismo pueda ser implementado; cuestión que no ha sido considerada en el proyecto de ley, pues de manera declarativa y **sin establecer la correspondiente justificación técnica y normativa** se dispone la

> redistribución, distribución y destino de presupuesto para su implementación [énfasis añadido].

18. Alega que esta actuación vulnera el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), debido a que la asignación de recursos debe estar recogida en la proforma del presupuesto general del Estado, que es enviada anualmente a la Asamblea Nacional para su aprobación y que es una atribución privativa del presidente conforme al artículo 147 número 8 de la Constitución.

19. Además, cita los artículos 292, 368, 370 y 372 de la Constitución relativos al sistema de seguridad social, al respecto señala que en virtud del **principio de sostenibilidad** (art. 370 CRE) que "obliga a que las actuaciones de los distintos entes del Estado aseguren que los fondos puedan cubrir los gastos prestacionales", instituciones como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ("**IESS**"), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ("**ISSFA**") y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional ("**ISSPOL**") no deben utilizar "sus recursos para objetivos distintos al otorgamiento de las prestaciones a las que se encuentran obligados por ley".

20. Por otra parte, menciona el principio de **no intervención** (art. 372 CRE) y señala:

> disponer que instituciones como el IESS, ISSFA, e ISSPOL, destinen recursos para el cumplimiento de los objetivos de la propuesta de Ley, sin antes contar con estudios actuariales de sostenibilidad correspondientes, podría ocasionar grave perjuicio a estas entidades afectando su sostenibilidad a largo plazo, sin considerar adicionalmente que los recursos "pertenecientes a la seguridad social", no forman ni constituyen parte del Presupuesto General del Estado, pues se trata de entidades autónomas.

21. Finalmente, arguye que, en observancia al principio de **financiación** (art. 287 CRE), la Asamblea Nacional debe cumplir con el orden del proceso para la formación de una ley y, para este proyecto de ley, "ha omitido solicitar el dictamen favorable y vinculante al Ministerio de Economía y Finanzas sobre el impacto y afectación a los fondos del Estado, de conformidad con el artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas".

5.1.5. Sobre el artículo 21

22. La Presidencia de la República cita el artículo 135 de la Constitución y considera:

> que, el ente rector de educación superior, ciencia [sic] tecnología e innovación, coordine y brinde apoyo para los profesionales de la salud que busquen especializarse en cuidados paliativos, otorgándoles becas estudiantiles y las facilidades para poder estudiar en el extranjero, implica aumento en el presupuesto de esta entidad, y consecuentemente contar con financiamiento adicional ocasionando **incremento en el gasto público**, cuestión que de acuerdo al artículo constitucional antes citado [artículo 135 de la Constitución] se

encuentra reservado para proyectos de ley de iniciativa de la o el Presidente de la República [énfasis agregado].

5.1.6. Sobre la disposición transitoria tercera

23. La Presidencia de la República señala que la disposición impugnada tiene relación con la "redistribución del presupuesto", por lo que, remite a la argumentación de la objeción planteada sobre el artículo 19 del proyecto de ley, y solicita que "también debe ser incluida en el dictamen para que se proceda con su corrección, esto con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica e integridad del proyecto de ley".

5.1.7. Sobre la disposición transitoria quinta

24. Finalmente, la Presidencia de la República reitera que, en armonía con las objeciones planteadas, esta disposición también debe ser incluida en el dictamen porque tiene relación con "la redistribución del presupuesto".

5.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

5.2.1. Sobre el artículo 1

25. La Asamblea Nacional, en su informe sobre la objeción parcial por inconstitucionalidad,[4] menciona que el proyecto de ley no trata de una duplicidad del Sistema Nacional de Salud. Al contrario, implica una parte del sistema de salud enfocado a cuidados paliativos.[5] De tal manera refiere que la creación de un sistema específico de cuidados paliativos no busca crear un sistema autónomo, sino un sistema adscrito al Ministerio de Salud.

26. La Asamblea Nacional señala que el sistema se justifica por: (i) El derecho a la salud y a una vida digna (art. 3 y 32 de la CRE), que reconoce el derecho de las personas a recibir una atención médica en todas las etapas de la vida, incluyendo a las enfermedades incurables o avanzadas. (ii) El Sistema Nacional de Salud tiene como base los principios de equidad y accesibilidad, por lo que un sistema especializado permitiría brindar una atención específica y adaptada a las necesidades de los pacientes, sin generar desigualdades en el acceso a los servicios médicos. (iii) Se requiere de un enfoque interdisciplinario de los cuidados paliativos para asegurar una atención integral y personalizada. (iv) Esta adscripción facilita la coordinación, especialización y unificación de las políticas de atención, con la finalidad de que todos los servicios de salud estén "alineados con los principios de suficiencia, bioética e

[4] Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud y Deporte, Informe sobre la Objeción Parcial por Inconstitucionalidad a la Ley de Orgánica de Cuidados Paliativos de 25 de noviembre de 2024.
[5] Informe de la Asamblea Nacional, p. 15.

interculturalidad" previstos en el artículo 358 de la Constitución.[6]

5.2.2. Sobre el artículo 3 número 5

27. La Asamblea Nacional indica que de conformidad al artículo 286 de la Constitución, el Estado tiene la obligación de priorizar los recursos públicos para garantizar derechos fundamentales. Así, refiere que uno de los motivos para la creación de un sistema específico es garantizar el derecho a la salud integral y vida digna de los pacientes que requieran cuidados paliativos. De igual manera, señala que los cuidados paliativos requieren de un enfoque especializado que permita su propia organización dentro del sistema de salud, sin que esto implique crear un sistema separado.[7]

28. En esa misma línea, la Asamblea Nacional menciona que la creación de este sistema no implica un gasto adicional, pues de acuerdo a la "Política Nacional de Cuidados Paliativos 2022-2026" este gasto ya está considerado dentro del Presupuesto del Estado. Por lo que, considera que se deben aprovechar aquellos recursos y estructuras existentes en el sistema de salud. Finalmente, refiere que el proyecto de ley no crea nuevas asignaciones presupuestarias, al contrario, distribuye los recursos existentes en el sistema de salud en virtud del artículo 286 de la Constitución.[8]

5.2.3. Sobre el artículo 18

29. La Asamblea Nacional menciona que el artículo impugnado establece atribuciones y competencias hacia el ente rector de salud, con un enfoque en la atención integral a los pacientes con enfermedades crónicas, avanzadas, terminales y, especialmente, a las que requieren cuidados paliativos. También, menciona las atribuciones previstas en el artículo 18 del proyecto de ley y concluye que están previstas en observancia de los derechos a la salud y a la vida digna (art. 32 y 66.2 de la CRE) y no contravienen "las normas constitucionales sobre el manejo de los recursos públicos y la autonomía del Ejecutivo" (art. 135 y 147 de la CRE).[9]

5.2.4. Sobre el artículo 19

30. La Asamblea Nacional arguye que el proyecto de ley no "busca un aumento en el presupuesto general del Estado", sino una redistribución de los recursos ya existentes. Menciona la sentencia 679-18-JP/20 y afirma que el artículo impugnado se ajusta a los marcos constitucionales y en observancia de precedentes constitucionales sobre el

[6] Informe de la Asamblea Nacional, pp. 20 y 21.
[7] Informe de la Asamblea Nacional, pp. 22-28.
[8] Informe de la Asamblea Nacional, pp. 29 y 30.
[9] Informe de la Asamblea Nacional, pp. 36-44.

derecho a la salud y la redistribución de los recursos[10] "para cubrir las necesidades de cuidados paliativos". A su consideración, la redistribución presupuestaria es un acto legal y constitucionalmente válido, pues se enmarca dentro de la planificación y reasignación de los recursos existentes de conformidad con el artículo 298 de la Constitución.[11]

31. Asimismo, la Asamblea Nacional sostiene que no se afecta el principio de sostenibilidad y de no intervención, ya que la redistribución presupuestaria no establece una intervención directa sobre los fondos del IESS, ISSFA o ISSPOL. Al contrario, implicaría una coordinación interinstitucional para que colaboren "en el cumplimiento de los objetivos de la ley, sin que ello afecte su autonomía ni su funcionamiento independiente".[12]

32. Finalmente, indica que no se propone un aumento de gasto público, sino una redistribución de los recursos previamente asignados, conforme a los principios de planeación presupuestaria. Insiste en que no se requiere de una nueva creación de recursos ni modificación a la proforma del Presupuesto General del Estado, tampoco se "altera las competencias presidenciales en cuanto a la formulación del presupuesto".[13]

5.2.5. Sobre el artículo 21

33. La Asamblea Nacional, en su informe, alega que el artículo observa el contenido de la sentencia 679-18-JP/20 y acumulados que, en su decisorio 13, habría ordenado promover la inclusión de cuidados paliativos en los programas de formación profesional de médicos en las universidades del país. De igual forma, la Ley Orgánica de Carrera Sanitaria establece la "obligatoriedad del MSP para becar a sus profesionales dentro y fuera del país para sus especializaciones".

34. Además, menciona que este artículo no establece la creación de un nuevo gasto público directo ni tampoco el aumento del presupuesto del ente rector de educación superior. Al contrario, únicamente "autoriza la coordinación y apoyo de esa entidad para facilitar el acceso a la especialización en cuidados paliativos"; cuestión que, a su consideración, estaría protegida por el artículo 26 de la Constitución. Finalmente, señala que el fortalecimiento de los profesionales en cuidados paliativos es un aspecto clave para garantizar los derechos a la salud y a una atención digna.[14]

[10] Informe de la Asamblea Nacional, pp. 47-49.
[11] Informe de la Asamblea Nacional, p. 50.
[12] Informe de la Asamblea Nacional, p. 51.
[13] Informe de la Asamblea Nacional, pp. 52 y 53.
[14] Informe de la Asamblea Nacional, pp. 53-57.

5.2.6. Sobre la disposición transitoria tercera

35. La Asamblea Nacional menciona que no es procedente la inconstitucionalidad de esta disposición, ya que su único fin es "es la garantía de un derecho reconocido, a través de las instituciones y órganos competentes [...] y la utilización de un presupuesto existente". De tal manera, que se ratifica en las justificaciones en relación con los artículos 19 y 21 del proyecto de ley.[15]

5.2.7. Sobre la disposición transitoria quinta

36. La Asamblea Nacional se ratifica en la justificación efectuada sobre el artículo 1 para la implementación de un Sistema Nacional de Cuidados Paliativos.[16]

37. Con base en los argumentos expuestos, la Asamblea Nacional considera infundada la objeción presidencial, solicita que no se declaren inconstitucionales a los artículos impugnados y, en caso de que se declare su inconstitucionalidad, se tomen en cuenta los parámetros de subsanación del proyecto de ley conforme la sentencia 32-21-IN/21.

5.3. Argumentos del *amicus curiae*

38. El 16 de diciembre de 2024, Viviana Araujo Lugo, presidente y representante legal de la Asociación Ecuatoriana de Cuidados Paliativos, presentó un escrito de *amicus curiae* en el expresa que: (i) no se crea un sistema autónomo de cuidados paliativos, pues es un sistema bajo la dirección del Ministerio de Salud; y, (ii) no implica un aumento de gasto público, sino que el objetivo del proyecto de ley permite optimizar los recursos existentes mediante una administración más eficiente de los cuidados paliativos.[17]

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

39. Los problemas jurídicos a resolverse en el ejercicio de control constitucional de objeciones presidenciales por razones de inconstitucionalidad deben ceñirse a los argumentos expuestos por la Presidencia de la República en su petición remitida a la Asamblea Nacional, a fin de no alterar el equilibro que debe existir entre los colegisladores. Los argumentos dirigidos a sostener la presunta incompatibilidad normativa entre el proyecto de ley y la Constitución deben ser claros, ciertos, específicos y pertinentes.[18]

[15] Informe de la Asamblea Nacional, p. 58.
[16] Informe sobre la objeción parcial por inconstitucionalidad, p. 59.
[17] Escrito de *amicus curiae* de 16 de diciembre de 2024, pp. 1-8.
[18] CCE, dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 33.

40. De los cargos presentados por el presidente de la República en los párrafos 8, 9, 10, 11, 12 y 13 *supra*, respecto a los artículos 1 y 3 número 5 del proyecto de ley, esta Corte constata que el núcleo argumentativo se refiere a que se habría creado un "Sistema Nacional de Cuidados Paliativos", que fragmenta, debilita y es paralelo al Sistema Nacional de Salud. De allí que, se acusa su incompatibilidad con los artículos 358 y 361 de la Constitución que prevén el Sistema Nacional de Salud y la rectoría del sistema a través de la autoridad sanitaria nacional. En consecuencia, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 1 y 3 número 5 del proyecto de ley que crean el "Sistema Nacional de Cuidados Paliativos" contravienen los artículos 358 y 361 de la Constitución?**

41. Sobre los cargos recogidos en los párrafos 14 y 15 *supra*, respecto del artículo 18 del proyecto de ley, el presidente refiere que en el artículo objetado se reproducen varias competencias que ya están reguladas en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Salud ("**LOS**"). Así, afirma que la competencia contenida en el número 8 del artículo 18 del proyecto de ley, ya está contemplada en el número 29 del artículo 6 de la LOS. Al respecto, esta Corte ya ha establecido que no cabe la posibilidad de que, a través de una objeción presidencial por inconstitucionalidad, se impugne una disposición que se limite a reproducir lo que una norma ya vigente prescribe o se presenten cargos de inconstitucionalidad sobre un tópico que concierne a un tema que ya se encuentra desarrollado en el ordenamiento jurídico infraconstitucional vigente. Esto, con la finalidad de impedir que se desnaturalice el objeto y ámbito del control constitucional de objeciones presidenciales.[19] Por lo que, esta Corte se abstiene de plantear un problema jurídico sobre estos cargos.

42. Respecto a los cargos resumidos en los párrafos 17, 18, 21, 22 y 23 *supra*, en relación con los artículos 19 incisos 1 y 3 y 21, y la disposición transitoria tercera del proyecto de ley, esta Corte observa que los argumentos del presidente de la República, en esencia, giran en torno a la redistribución del presupuesto y al impacto en el aumento del gasto público que provocaría la creación e implementación del Sistema Nacional de Cuidados Paliativos en virtud de sus atribuciones y alcances. En particular, arguye que un sistema paralelo implicaría nuevas asignaciones presupuestarias, que no contarían con la correspondiente justificación técnica y normativa, ni con el dictamen del Ministerio de Economía y Finanzas. Además, el jefe de Estado alude que el otorgamiento de becas y facilidades de formación profesional en cuidados paliativos (art. 21 del proyecto de ley) implican un aumento en el gasto público. Por ello, en consideración a que los cargos contienen un mismo fundamento relacionado con la afectación al régimen del presupuesto general del Estado y el aumento del gasto

[19] CCE, dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 25.

público, se formula el siguiente problema jurídico: **¿ Los artículos 19 incisos 1 y 3, y 21 y la disposición transitoria tercera del proyecto de ley son contrarios a los artículos 147 número 8, 287 y 135 de la Constitución, porque la implementación del Sistema Nacional de Cuidados Paliativos afecta al régimen del presupuesto general del Estado e implica un aumento del gasto público?**

43. Respecto a los cargos sintetizados en los párrafos 19 y 20 *supra*, relacionados con el artículo 19 del proyecto de ley, esta Magistratura constata que el presidente de la República alega las posibles repercusiones en la sostenibilidad del sistema de seguridad social por ser contrario a los artículos 368, 370 y 372 de la Constitución, ya que se dispone como fuentes de financiamiento los recursos pertenecientes del IESS, ISSFA e ISSPOL, las que deberán destinar recursos para el cumplimiento de los objetivos del proyecto de ley, sin contar con justificaciones actuariales. En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 19 inciso 2 del proyecto de ley, al disponer que el IESS, ISSFA e ISSPOL destinen sus recursos para lograr el cumplimiento de los objetivos del proyecto de ley, contraviene los artículos 368, 370 y 372 de la Constitución?**

44. Sobre los argumentos sistematizados en los párrafos 16 y 24 *supra*, esta Magistratura denota que el Presidente de la República alega de manera general, respecto del artículo 18 del proyecto de ley, **(i)** que la Asamblea Nacional se habría inmiscuido en sus facultades de organizar uno de sus ministerios; y, respecto de la disposición transitoria quinta del proyecto de ley, **(ii)** que debe ser incluida en el dictamen porque tiene relación con "la redistribución del presupuesto". Sin embargo, se ha omitido referir con claridad y exactitud cuáles serían las supuestas nuevas competencias del ente rector de salud que atentarían contra sus facultades contempladas en el texto constitucional. Tampoco especifica cómo la disposición transitoria quinta tiene relación con el presupuesto. Al respecto, es pertinente recordar que, en el marco de una objeción presidencial, el control constitucional de la Corte se limita a los elementos fácticos y jurídicos otorgados por el presidente.[20] De allí que, esta Corte está impedida de esgrimir razones más allá de las otorgadas por la Presidencia de la República. En este sentido y en atención a los cargos planteados, esta Corte tampoco puede formular un problema jurídico sobre estos cargos.

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿Los artículos 1 y 3 número 5 del proyecto de ley que crean el "Sistema Nacional de Cuidados Paliativos" contravienen los artículos 358 y 361 de la Constitución?

[20] CCE, dictamen 1-24-OP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 23.iii.

45. En la causa *in examine*, la Presidencia de la República argumenta que el proyecto de ley prevé la creación del "Sistema Nacional de Cuidados Paliativos" como un sistema autónomo e independiente del Sistema Nacional de Salud y aquello, contraviene los artículos 358 y 361 de la Constitución, que prescriben que el Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad sanitaria nacional. Por su parte, la Asamblea Nacional señala que el proyecto de ley no busca crear un sistema autónomo, sino un sistema adscrito al Ministerio de Salud Pública.

46. Por lo tanto, para determinar si existe fundamento en la objeción presentada por el presidente de la República es preciso que esta Corte identifique el contenido de los artículos 358 y 361 de la Constitución y luego verifique si, en efecto, el proyecto de ley es contrario a la Constitución al contemplar la creación de un "sistema paralelo" al Sistema Nacional de Salud.

47. Al respecto, los artículos 358 y 361 de la Constitución establecen lo siguiente:

> Art. 358.- El Sistema Nacional de Salud tendrá por finalidad el desarrollo, protección y recuperación de las capacidades y potencialidades para una vida saludable e integral, tanto individual como colectiva, y reconocerá la diversidad social y cultural. El sistema se guiará por los principios generales del sistema nacional de inclusión y equidad social, y por los de bioética, suficiencia e interculturalidad, con enfoque de género y generacional.
>
> Art. 361.- El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad sanitaria nacional, será responsable de formular la política nacional de salud, y normará, regulará y controlará todas las actividades relacionadas con la salud, así como el funcionamiento de las entidades del sector.

48. De las normas citadas, se desprende que, en efecto, la Constitución establece un Sistema Nacional de Salud cuyo objetivo es la recuperación de las capacidades y potencialidades para una vida saludable e integral de las personas y los colectivos. El Estado es quien ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Salud a través de la autoridad sanitaria. En concordancia, el artículo 4 de la LOS establece que la autoridad sanitaria es el Ministerio de Salud Pública. De allí que, el ente rector de este sistema es el Ministerio de Salud Pública.

49. Sobre el Sistema Nacional de Salud, el artículo 358 de la Constitución prescribe que este sistema tiene como finalidad "el desarrollo, protección y recuperación de las capacidades y potencialidades para una vida saludable e integral [...]". En concordancia, el artículo 10 de la LOS establece que quienes formen parte del Sistema Nacional de Salud aplicarán las políticas, programas y normas de atención integral, en las que se incluyen "acciones de promoción, prevención, recuperación, rehabilitación y **cuidados paliativos** de salud individual y colectiva [...]" [énfasis añadido].

50. Ahora bien, el artículo 1 del proyecto de ley establece que el "Sistema Nacional de Cuidados Paliativos" tendrá como objetivo garantizar una atención integral que permita a las personas vivir con dignidad, en cualquier etapa de su enfermedad. En la misma línea, el artículo 3 del referido proyecto, define a este sistema como una "estructura" **a cargo del ente rector en salud**. De esta manera, el Ministerio de Salud Pública es el ente encargado de proporcionar y brindar a los pacientes y a sus familias los servicios de cuidados paliativos que sean necesarios, como el acompañamiento necesario en casos de enfermedades crónicas con pronóstico de vida limitada o enfermedades irreversibles y progresivas, para aliviar el dolor y el sufrimiento, dar soporte para vivir de manera más activa posible, ofrecer apoyo material, psicológico y espiritual.[21]

51. En este sentido, la Corte anteriormente ya ha verificado que el Ministerio de Salud Pública, en su calidad de ente rector de salud, posee una Guía de Práctica Clínica de Cuidados Paliativos que establece que los cuidados paliativos se caracterizan entre otros por "proporcionar alivio del dolor y de otros síntomas que producen sufrimiento, promocionar la vida y no acelerar el proceso de morir".[22] De hecho, consta en la exposición de motivos del proyecto de ley que el referido ministerio expidió el acuerdo ministerial 00017-2022 de 15 de septiembre de 2022 en el que se aprobó la "Política Nacional de Cuidados Paliativos 2022-2026".

52. De lo dicho, esta Corte advierte que los cuidados paliativos ya son una parte del Sistema Nacional de Salud cuyo objetivo es el acompañamiento necesario en casos de enfermedades crónicas, con pronóstico de vida limitada o enfermedades irreversibles y progresivas.[23] Tal es así que, el ordenamiento jurídico ha concebido al Sistema Nacional de Salud como un **sistema macro** que incluye todas las acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud tanto individual como colectiva, en el que se encuentran incluidos también los **cuidados paliativos** –objeto del proyecto de ley–. En particular, el proyecto de ley prevé como objetivo "garantizar una atención integral que permita a las personas vivir con dignidad, en cualquier etapa de su enfermedad" y aquello no difiere con las actividades que el Ministerio de Salud ya ostenta, como ente rector de salud en el manejo de los cuidados paliativos.[24]

---

[21] CCE, sentencia 679-18-JP/20 y acumulados, 5 de agosto de 2020, párr. 201.
[22] CCE, sentencia 67-23-IN/24, 5 de febrero de 2024, párr. 47.
[23] CCE, sentencia 679-18-JP/20 y acumulados, 5 de agosto de 2020, párr. 201.
[24] Véase el artículo 6 número 3 de la Ley Orgánica de Salud, que establece como responsabilidad del Ministerio de Salud Pública diseñar e implementar programas de atención integral y de calidad a las personas durante todas las etapas de la vida y de acuerdo con sus condiciones particulares. En concordancia con el artículo 10 que prevé que se aplicará "las políticas, programas y normas de atención integral y de calidad, que incluyen acciones de promoción, prevención, recuperación, rehabilitación y cuidados paliativos de la salud individual y colectiva […]".

53. En consecuencia, esta Corte determina que el "Sistema Nacional de Cuidados Paliativos" propuesto en el proyecto de ley, no está planteado como un sistema independiente, autónomo o ajeno al Sistema Nacional de Salud, sino en realidad como un subsistema y parte integrante del Sistema Nacional de Salud. Tanto es así que, el mismo artículo 3 número 5 del proyecto objetado por la Presidencia prevé que es una estructura que se encuentra a cargo del Ministerio de Salud Pública.

54. Esta Magistratura considera pertinente señalar que la sola denominación de una estructura como "sistema" no implica, *per se*, la creación de un sistema autónomo, independiente o paralelo. Más allá de la designación que la Asamblea Nacional ha decidido otorgarle a esta nueva estructura (Sistema Nacional de Cuidados Paliativos), para esta Corte no se desprende que aquello tenga como consecuencia la creación de un sistema paralelo por fuera de la estructura orgánica del Ejecutivo ni de las competencias de la autoridad sanitaria nacional, aunque sería más preciso referirse a un subsistema.

55. Por lo expuesto, al haberse verificado que el Sistema Nacional de Cuidados Paliativos no es un sistema paralelo ni independiente del Sistema Nacional de Salud, esta Corte concluye que la objeción presidencial sobre este punto no es procedente.

7.2. ¿Los artículos 19 incisos 1 y 3, y 21 y la disposición transitoria tercera del proyecto de ley son contrarios a los artículos 147 número 8, 287 y 135 de la Constitución, porque la implementación del Sistema Nacional de Cuidados Paliativos afecta al régimen del presupuesto general del Estado e implica un aumento del gasto público?

56. En **primer lugar**, el presidente de la República alega que la creación de un nuevo "sistema de cuidados paliativos" implica contar con financiamiento adicional para su implementación. Así, refiere que la Asamblea Nacional dispone la "redistribución, distribución y destino de presupuesto" sin considerar que esta es una facultad privativa del ejecutivo, lo cual vulnera el artículo 147 número 8 de la Constitución. Adicionalmente, señala que se socava directamente el principio de financiación previsto en el artículo 287 de la Constitución, pues el legislativo debió cumplir con el proceso para la formulación de la ley.

57. Por su parte, la Asamblea Nacional en su informe señala que "no se busca un aumento en el presupuesto general del Estado, sino una redistribución" del que ya debería existir en el ente rector. Lo cual se ajustaría a los principios de planeación presupuestaria, por lo que no se requiere de una nueva creación de recursos ni modificación a la proforma del Presupuesto General del Estado.

58. Al respecto, la Constitución establece lo siguiente respecto al Presupuesto General del Estado:

58.1. El artículo 147 número 8 de la Constitución prevé que son atribuciones y deberes de la Presidente o Presidente de la República el "enviar la proforma del Presupuesto General del Estado a la Asamblea Nacional, para su aprobación".

58.2. El artículo 287 de la Constitución establece la regla por la cual "toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente".

58.3. El artículo 292 dispone que el "Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social [...]".

58.4. El artículo 294 dispone que la Función Ejecutiva "elaborará cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual".

58.5. El artículo 295 establece que la Asamblea Nacional aprobará en un solo debate la proforma anual y la programación presupuestaria cuatrianual. Además, cualquier aumento de gastos durante la ejecución presupuestaria también debe ser aprobado por la Asamblea Nacional.

59. De las normas expuestas, esta Corte observa que de conformidad con el artículo 147 número 8 y 294, el presidente de la República está facultado de forma privativa para elaborar y enviar la proforma del Presupuesto General del Estado, el cual determina todos los ingresos y egresos del sector público en observancia al Plan Nacional de Desarrollo. Sobre el Plan Nacional del Desarrollo la Constitución, en su artículo 280, contempla que es el "instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyecto públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos […] [s]u observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores".

60. Por su parte, el artículo 295 de la Constitución establece que la Función Ejecutiva presentará a la Asamblea Nacional la proforma presupuestaria general del Estado a fin de que la Asamblea apruebe u observe en un solo debate. Sin embargo, dispone que dichas observaciones solo serán respecto a los ingresos y gastos, sin alterar el monto

global de la proforma del Presupuesto General del Estado. Además, cualquier aumento de gastos durante la ejecución presupuestaria también debe ser aprobado por la Asamblea Nacional. Finalmente, según el artículo 74 y 118 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ("**COPLAFIP**") el ente rector de las finanzas públicas podrá realizar modificaciones para rebajar o aumentar el Presupuesto General del Estado.

61. Ahora bien, esta Corte verifica que el **inciso primero** del artículo 19 contempla la redistribución del presupuesto para cuidados paliativos por parte de la autoridad sanitaria nacional. Mientras que, el **inciso tercero** del artículo 19, establece la obligación de requerir la distribución de partidas presupuestarias por parte de otras entidades del Estado. Finalmente, la **disposición transitoria tercera** señala que el ente rector de salud, en el plazo de 200 días, deberá reorganizar "sus presupuestos actuales con el fin de incluir las necesidades para la aplicación" de todo el proyecto de ley.

62. Al respecto, este Organismo observa que los artículos 19 incisos 1 y 3, y la disposición transitoria tercera del proyecto disponen a la autoridad Nacional de Salud, parte del Ejecutivo, redistribuir el presupuesto en un plazo de 200 días a partir de la publicación de la ley en el Registro Oficial, a fin de incluir las necesidades, contemplar todos los gastos necesarios para brindar un servicio adecuado y lograr los objetivos del proyecto de ley. Es decir, para la implementación y ejecución del Sistema Nacional de Cuidados Paliativos la Asamblea Nacional, mediante estas disposiciones, pretende la redistribución de las preasignaciones presupuestarias al sector salud (art. 298 CRE) respecto a la especialidad de cuidados paliativos. Al respecto, esta Corte considera que el legislativo puede establecer prioridades para garantizar el ejercicio de los derechos, siempre que no implique una modificación directa al Presupuesto General del Estado.

63. Ahora bien, los incisos 1 y 3 del artículo 19 y la disposición transitoria tercera del proyecto de ley no implican una afectación a la configuración del Presupuesto General del Estado, puesto que la Asamblea Nacional determina que el Ministerio de Salud, como ente rector del Sistema Nacional de Salud, redistribuya a la especialidad de cuidados paliativos dentro del presupuesto ya asignado. Tampoco se establece algún valor o porcentaje que afecte o destine recursos directamente del Presupuesto General del Estado. Esta redistribución del presupuesto asignado para el cumplimiento del objetivo central del proyecto de ley –brindar un servicio adecuado a los pacientes que necesitan de cuidados paliativos– no implica una nueva asignación de partidas presupuestarias ni tampoco una afectación al Presupuesto General del Estado. Por lo tanto, esta Corte no advierte alguna transgresión de las normas impugnadas con el artículo 147 número 8 de la Constitución.

64. En **segundo lugar**, el presidente de la República también alega una transgresión al

principio de financiación previsto en el artículo 287 de la Constitución, que en su parte pertinente prescribe "toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente [...]". Al respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia 32-21-IN/21, estableció ciertos parámetros encaminados a operativizar el cumplimiento de los artículos 286 y 287 de la Constitución. De tal manera, este Organismo manifestó que la Asamblea Nacional en un proyecto de ley que incremente el gasto público, debe: **(i)** identificar el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas; y, (ii) la identificación reflexiva de las fuentes para su financiamiento. Sin embargo, previo a realizar el análisis referido, es preciso que esta Magistratura identifique si el proyecto de ley en realidad incrementa el gasto público.

65. Tal como se concluyó en el primer problema jurídico, el proyecto de ley no prevé la creación de un sistema paralelo, autónomo e independiente del Sistema Nacional de Salud, pues los cuidados paliativos son una especialidad dentro del sistema macro de salud. De allí que, al no constituir un sistema adicional o paralelo al sistema nacional de salud, consecuentemente se excluye la posibilidad de un aumento al gasto público, debido a que las acciones de promoción, prevención, recuperación, rehabilitación y **cuidados paliativos** de salud individual y colectiva, continúan bajo la dirección del ente rector de salud –Ministerio de Salud Pública– y con las partidas presupuestarias previamente asignadas.

66. Además, el presidente de la República tampoco esgrimió, de forma pormenorizada, las razones que permitan dilucidar a este Organismo la forma en la que se aumentaría el gasto público. De tal forma, que este análisis constitucional, al encontrarse limitado a los argumentos esgrimidos en la objeción presidencial, se ve imposibilitado de esgrimir otras razones más allá de las otorgadas por el presidente.

67. En consecuencia, esta Corte constata que las normas impugnadas no contravienen el artículo 287 de la Constitución, pues al no contemplarse la creación de un sistema adicional, paralelo, autónomo e independiente al sistema nacional de salud, no se está realizando un incremento al aumento del gasto público, sino que por el contrario se busca una redistribución del presupuesto previamente asignado dentro del Presupuesto General del Estado.

68. En **tercer lugar**, la Presidencia de la República alega que el artículo 21 del proyecto de ley, al disponer que el ente rector de educación superior otorgue becas estudiantiles y facilidades de estudio en cuidados paliativos, aumenta el gasto público y, en consecuencia, transgrede el artículo 135 de la Constitución.

69. Sobre este particular, la Asamblea Nacional insiste que las normas objetadas no

constituyen nuevo gasto, sino una redistribución del presupuesto existente. Alega que la sentencia 679-18-JP/20 y acumulados dispuso que "se promueva la inclusión de cuidados paliativos en los programas de formación profesional de médicos en las universidades del país". Asimismo, menciona que la Ley Orgánica de Carrera Sanitaria establece la obligatoriedad del ente rector para otorgar becas a sus profesionales dentro y fuera del país.

70. La Constitución, en el segundo inciso del artículo 141, prevé el principio competencial que atribuye la rectoría de las políticas públicas a la Función Ejecutiva, "para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas".[25] En atención a este principio se desprende la regla de trámite contenida en el artículo 135 de la Constitución, que establece: "Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país".

71. La Corte ya ha establecido que la regla contenida en el artículo 135 de la Constitución, cuando tiene que ver con el desarrollo de los derechos fundamentales –en este caso el derecho a la salud– debe lograrse dentro de los cauces institucionales establecidos. Así, aunque un proyecto de ley busque lograr mejores niveles de realización de los derechos, pero incrementa el gasto público, le está vedado a la Asamblea Nacional tramitarlo a menos que cuente con la iniciativa del presidente de la República.[26]

72. En el caso *in examine,* este Organismo verifica que el artículo 21 del proyecto de ley dispone que el SENESCYT, como ente rector de educación superior, coordine y brinde el apoyo necesario a los profesionales que busquen especializarse en cuidados paliativos, otorgándoles becas estudiantiles y facilidades para estudiar en el extranjero y homologar sus títulos en el país. Esto, con la finalidad de contar con un mayor número de profesionales especializados en cuidados paliativos.

73. Al respecto, el artículo 6 número 28 de la LOS atribuye la competencia al Ministerio de Salud Pública de "diseñar en coordinación con el Ministerio de Educación […] y otras organizaciones competentes, programas de promoción y educación para la salud". También, la Ley Orgánica de Carrera Sanitaria en el artículo 26 dispone que los profesionales de salud "tendrán derecho a incentivos de desarrolló profesional, que consistirán en becas de estudios para todos los niveles de formación de educación superior, relacionados con las necesidades institucionales y del país […]".

74. De lo expuesto, se observa que el artículo 21 del proyecto de ley establece una

[25] CCE, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 81.
[26] CCE, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 83.

obligación de comportamiento y no de resultado. Es decir, el proyecto establece un objetivo que debe cumplirse en la mayor medida de lo posible. En particular, el proyecto busca contar con mayor número de profesionales especializados en cuidados paliativos y, para lograrlo, dispone que la SENESCYT coordine y brinde el apoyo para facilitar el acceso de los profesionales de la salud en este campo. Esta disposición entonces implica apoyo y coordinación institucional y no necesariamente genera un aumento de gasto público ni tampoco el aumento en el presupuesto del ente rector de educación superior, pues es importante tomar en cuenta que de conformidad con el artículo 298 de la Constitución, existen preasignaciones presupuestarias previas para la educación superior, investigación, ciencia, tecnología e innovación, que les permiten cumplir con los objetivos planteados.

75. Asimismo, la disposición respecto a la homologación de títulos extranjeros en la especialidad de cuidados paliativos tampoco implica un gasto público, pues es una competencia del ente rector de educación superior que ya se encuentra establecida en el artículo 126 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

76. Finalmente, este Organismo observa que la norma impugnada tampoco impone una formula determinada de recursos ni una obligación financiera directa, ya que no se establece de manera concreta obligaciones de hacer, sino objetivos y metas cuyo cumplimiento debe propender el ente rector de educación superior en coordinación con el órgano rector del Sistema Nacional de Salud en virtud del artículo 6 número 28 de la Ley Orgánica de Salud, y en concordancia con el artículo 26 de la Ley Orgánica de Carrera Sanitaria.

77. De tal manera que, la norma impugnada busca una priorización de la especialidad de cuidados paliativos en los programas de becas previstos para el fortalecimiento del talento humano de los profesionales de salud, con la finalidad de garantizar el derecho a la salud y atención integral de las personas que requieren cuidados paliativos. Cuestión que a su vez atiende lo dispuesto por esta Corte Constitucional, en la sentencia 679-18-JP/20, respecto a que la especialidad de los cuidados paliativos debe ser parte integral de la formación de los profesionales de salud, al constituirse como parte del Sistema Nacional de Salud.[27]

78. En virtud de lo expuesto, esta Corte encuentra que el artículo 21 del proyecto de ley no implica un incremento del gasto público, por lo que su trámite de aprobación no debía partir necesariamente de la iniciativa del presidente de la República. En tal sentido, no se transgredió el artículo 135 de la Constitución.

[27] En atención a la importancia de los cuidados paliativos, este Organismo conminó a que el Ministerio de Salud conjuntamente con la SENESCYT promuevan la inclusión de la especialidad de cuidados paliativos en los programas de formación profesional de médicos en las universidades del país.

7.3. ¿El artículo 19 inciso 2 del proyecto de ley, al disponer que el IESS, ISSFA e ISSPOL destinen sus recursos para lograr el cumplimiento de los objetivos del proyecto de ley, contraviene los artículos 368, 370 y 372 de la Constitución?

79. La Presidencia de la República refiere que el inciso segundo del artículo 19 del proyecto de ley dispone que instituciones como el IESS, ISSFA e ISSPOL destinen recursos para el cumplimiento de los objetivos previstos en el proyecto de ley, y aquello vulnera abiertamente los artículos 368, 370 y 372 de la Constitución, ya que en los fondos de la seguridad social no puede intervenir ninguna institución del Estado.

80. Por su lado, la Asamblea Nacional arguye que el artículo objetado no es una intervención directa en las instituciones de seguridad social, sino que se busca que estas instituciones colaboren en el cumplimiento de los objetivos a través de la coordinación interinstitucional.

81. Al respecto, de la revisión del inciso 2 del artículo 19 del proyecto de ley, esta Corte verifica que la Asamblea Nacional dispone que el sistema de salud complementario, conformado por el IESS, ISSFA e ISSPOL, deben **destinar recursos** para el cumplimiento de los objetivos del proyecto de ley. En tal sentido, corresponde verificar si lo dispuesto por la Asamblea Nacional es viable bajo el principio constitucional de no intervención en las instituciones de la seguridad social.

82. El artículo 368 de la Constitución establece que: "El sistema de seguridad social comprenderá las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia". De su parte, el artículo 370 de la Constitución determina que el IESS es una entidad autónoma responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados. En la misma línea, prescribe que instituciones como la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas contarán con un régimen especial de seguridad social conforme a la ley.

83. Sobre la autonomía de las instituciones de la seguridad social, el artículo 372 de la Constitución en concordancia con el artículo innumerado posterior al 8 del Código Orgánico Monetario y Financiero, reitera que los fondos y reservas del seguro universal serán propios, distintos de los del fisco, independientes del Presupuesto General del Estado y serán utilizados para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones. De allí que, ninguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio.

84. La Corte Constitucional, en la sentencia 76-20-IN/24, determinó que la autonomía no está restringida a un solo ámbito, sino que, por el contrario, comprende ámbitos políticos, administrativos, de gestión, académicos, orgánicos, organizativos, presupuestarios, económicos y financieros. Por lo que, conlleva a regirse "mediante directrices propias bajo la propia responsabilidad de quien la ejerza, **sin intervención injustificada por parte de otra entidad o nivel de gobierno**" [énfasis agregado].

85. En el caso *in examine*, esta Corte verifica que la Asamblea consideró como una de las fuentes de financiamiento a los recursos provenientes de las instituciones de la seguridad social, sin tomar en cuenta que los fondos que manejan estas instituciones se encuentran destinados exclusivamente para la cobertura de contingencias y concesión de prestaciones y servicios de seguridad social.

86. Al respecto, si bien este Organismo advierte que, de cierta forma, los fondos extraídos de las instituciones de la seguridad social servirían para financiar las prestaciones sociales de los afiliados, el inciso 2 del artículo 19 prevé que los fondos del IESS, ISSFA e ISSPOL servirán para financiar **todos** los objetivos del proyecto de ley, lo que incluiría a las personas fuera de las instituciones de la seguridad social. En este sentido, el proyecto de ley busca que los fondos provenientes de estas instituciones financien los objetivos del Sistema Integral de Salud y aquello rebasa el ámbito de cooperación del Sistema Complementario de Salud.

87. Por ello, no es plausible que la Asamblea Nacional haya determinado como una fuente de financiamiento a los recursos de la seguridad social, tomando como justificación una supuesta "cooperación institucional" ya que, aquello menoscaba el patrimonio de estas instituciones, que por mandato constitucional no puede ser intervenido por ninguna otra institución del Estado.

88. Al respecto, el artículo 360 segundo inciso de la Constitución prescribe que el Sistema Nacional de Salud estará conformado por la red pública integral de salud, donde convergen las instituciones de la seguridad social, los establecimientos estatales, y otros proveedores. Sin embargo, este vínculo es en la práctica operativo y complementario, por lo que aquello no implica que sus fondos -destinados a fines exclusivos- puedan ser intervenidos y utilizados por otras instituciones del Estado. Por lo dicho, si bien las instituciones de la seguridad social forman parte de la red pública integral, sus fondos bajo ningún concepto pueden ser intervenidos ni destinados para otros fines que no sean estrictamente relacionados con las prestaciones de seguridad social.

89. Por lo expuesto se declara procedente la objeción presidencial respecto del segundo inciso del artículo 19 del proyecto de ley, por ser incompatible con los artículos 368,

370 y 372 de la Constitución.

8. 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. **Aceptar parcialmente** la objeción presidencial en los términos desarrollados en este dictamen:

   1.1. Se declara improcedente la objeción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 1, 3 y 21 del proyecto de ley.

   1.2. Se declara improcedente la objeción presidencial respecto de los artículos 19 incisos 1 y 3, y de la disposición transitoria tercera del proyecto de ley.

   1.3. Se declara procedente la objeción presidencial respecto del inciso 2 del artículo 19 del proyecto de ley, debido a que la Asamblea Nacional inobservó el principio de no intervención de los fondos provenientes de las instituciones de la seguridad social conforme los artículos 368, 370 y 372 de la Constitución.

2. Notificar a la Asamblea Nacional para que realice las modificaciones necesarias al proyecto de ley, adecuándose a las consideraciones realizadas en el presente dictamen en los párrafos 78 al 88 *supra*, para que pase a la sanción de la Presidencia de la República, de conformidad con el artículo 139 de la Constitución.

3. Cúmplase y publíquese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 19 de diciembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

DICTAMEN 5-24-OP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. En sesión ordinaria de 19 de diciembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el caso 5-24-OP/24. Con respeto a la decisión de la mayoría, formulo el presente voto salvado por discrepar del examen de los artículos 1 y 3 número 5, 19 incisos 1 y 3, 21 y la disposición transitoria tercera del proyecto de "Ley Orgánica de Cuidados Paliativos" ("**Proyecto de Ley**").

1. Sobre el análisis de los artículos 1 y 3 número 5 del Proyecto de Ley

2. El presidente de la República objetó los artículos 1 y 3 número 5 del Proyecto de Ley, pues, a su criterio, crean un sistema paralelo o adicional al Sistema Nacional de Salud, de manera que se transgreden algunas normas constitucionales como, por ejemplo, los artículos 358[1] y 361[2] de la Constitución. Aquello, porque se crea un sistema paralelo o adicional al sistema nacional de salud pública. Por su parte, la Asamblea Nacional defiende las disposiciones y niega que se trate de un sistema autónomo, pues el Ministerio de Salud ejerce como ente rector en materia de salud; por ende, en realidad, se trata de un subsistema.

3. El dictamen de mayoría estimó que las referidas normas no son contrarias a la Constitución con fundamento en que "el ordenamiento jurídico ha concebido al Sistema Nacional de Salud como un **sistema macro** […] en el que se encuentran incluidos también los **cuidados paliativos** –objeto del proyecto de ley-".[3] Al respecto, estimo que este argumento no logra desvirtuar los cargos sobre la inconstitucionalidad de las normas, pues el dictamen de mayoría acude al diseño del sistema de salud -cuestión no controvertida- en lugar de enfocarse en si es que las disposiciones cuestionadas son por sí mismas contrarias o no a la existencia de un único sistema nacional de salud.

[1] Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 octubre de 2008, "art. 358.- El sistema nacional de salud tendrá por finalidad el desarrollo, protección y recuperación de las capacidades y potencialidades para una vida saludable e integral, tanto individual como colectiva, y reconocerá la diversidad social y cultural. El sistema se guiará por los principios generales del sistema nacional de inclusión y equidad social, y por los de bioética, suficiencia e interculturalidad, con enfoque de género y generacional".
[2] CRE, "Art. 361.- El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad sanitaria nacional, será responsable de formular la política nacional de salud, y normará, regulará y controlará todas las actividades relacionadas con la salud, así como el funcionamiento de las entidades del sector".
[3] Dictamen de mayoría, párr. 51.

4. De la misma manera, el dictamen de mayoría se limitó a indicar que "el proyecto de ley prevé como objetivo 'garantizar una atención integral que permita a las personas vivir con dignidad, en cualquier etapa de su enfermedad' y aquello no difiere con las actividades que el Ministerio de Salud ya ostenta",[4] por ende, descartó los cargos de inconstitucionalidad. El hecho de que exista compatibilidad entre los fines y objetivos del "Sistema Nacional de Cuidados Paliativos" y las atribuciones del Ministerio de Salud no significa que automáticamente se respeten los límites constitucionales y que el primero sea solo un *subsistema*, como refiere la Asamblea Nacional. Para resolver estos cargos era necesario examinar las normas cuestionadas y también las funciones que se le pretende otorgar a dicho ente.

5. De hecho, el Proyecto de Ley distingue principios propios del "Sistema Nacional de Cuidados Paliativos" y agrega que "los establecimientos de salud, tanto públicos como privados, que cumplan con los requisitos […] estarán habilitadas para formar del Sistema […]".[5] Adicionalmente, regula un sistema interdisciplinario con equipos de cuidados paliativos,[6] entre otras cuestiones que sugerirían que, en realidad, se trata de un sistema autónomo. A esto se debe añadir que se pretendió dotar a este sistema con recursos adicionales de manera que se dispuso que entidades como el IESS, ISSFA e ISSPOL destinen recursos para el cumplimiento de los objetivos previstos en el proyecto de ley. Por lo tanto, estimo que el análisis del dictamen de mayoría no se centró en examinar el Proyecto de Ley, sino que llegó a una conclusión de manera precipitada y errónea.

2. Sobre el análisis de los artículos 19 incisos 1 y 3, 21 y la disposición transitoria tercera

6. La Presidencia de la República argumentó que los mentados artículos del Proyecto de Ley son contrarios a la Constitución porque implican contar con financiamiento adicional y, por ende, se afectaría la proforma del Presupuesto General del Estado. Por su parte, la Asamblea indicó que se trata de una "redistribución" de lo que ya debe tener la entidad rectora en salud.

7. El dictamen de mayoría declaró improcedente la objeción presidencial respecto de los artículos señalados con fundamento en que "la Asamblea Nacional determina que el Ministerio de Salud, como ente rector del Sistema Nacional de Salud, redistribuya a la especialidad de cuidados paliativos dentro del presupuesto ya asignado".[7] Sin embargo, este voto disidente considera que tal análisis resulta superficial.

[4] *Ibid.*, párr. 52.
[5] Proyecto de Ley, artículo 10.
[6] *Ibid.*, artículo 11.
[7] Dictamen de mayoría, párr. 62.

8. La planificación financiera de una entidad como el Ministerio de Salud debe responder a un diseño estratégico que contemple sus obligaciones legales y operativas previamente establecidas. El Proyecto de Ley introduce varias obligaciones en materia de cuidados paliativos, como por ejemplo, los equipos de cuidados paliativos conformados por doctores, enfermeros, psicólogos y trabajadores sociales con un enfoque en esta área;[8] la norma determina que cada equipo debe contar con un "coordinador o coordinadora principal interdisciplinario".[9] Todo esto da cuenta de que el Proyecto de Ley introduce nuevas obligaciones, que ameritan contar con más personal de salud, equipos, herramientas, entre otros. Por lo tanto, se genera una reestructuración que puede desbalancear el presupuesto existente, reduciendo recursos destinados a otras áreas ya contempladas en la planificación inicial. Esto podría comprometer la capacidad del Ministerio para cumplir con su distribución presupuestaria y se aleja del principio de sostenibilidad establecido en el artículo 368 de la CRE.

9. El dictamen de mayoría solo refiere que las normas impugnadas no establecen "algún valor o porcentaje que afecte o destine recursos directamente del Presupuesto General del Estado".[10] Considero que no es relevante si es que la norma imponía un porcentaje concreto, sino que es necesario un examen racional de las disposiciones impugnadas. El hecho de que el Proyecto de Ley y la Asamblea Nacional precisen que se trata únicamente de una "redistribución" no significa que, en la praxis, no existirá un incremento en el gasto y en las finanzas públicas. El crear nuevas obligaciones sin un análisis técnico y financiero riguroso implica desatender obligaciones que ya estaban contempladas. Por lo tanto, estimo que sí era procedente la objeción presidencial respecto de estas normas.

10. En virtud de los argumentos esgrimidos, presento este voto particular por disentir con el examen y la conclusión del dictamen de mayoría.

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET

Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Fecha: 2025.01.09 06:38:42 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

[8] *Ibid.*, artículo 11.
[9] *Ibid.*, artículo 12.
[10] Dictamen de mayoría, párr. 62.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 5-24-OP, fue presentado en Secretaría General el 26 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 11:54; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juezas: Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez

DICTAMEN 5-24-OP/24

VOTO SALVADO

Juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez

1. El Pleno de la Corte Constitucional mediante voto de mayoría emitió el dictamen 5-24-OP/24 de 19 de diciembre de 2024, aceptando parcialmente la objeción presidencial del Proyecto de Ley Orgánica de Cuidados Paliativos ("**proyecto de ley**"), al considerar que el artículo 19, inciso 2, del proyecto de ley es contrario a los artículos 368, 370 y 372 de la Constitución. De igual manera, la sentencia de mayoría desechó las alegaciones respecto de los artículos 1, 3 y 21 del proyecto de ley, así como del artículo 19 incisos 1 y 3, y de la disposición transitoria tercera del proyecto de ley.

2. Presentamos este voto salvado porque (i) el inciso 1 del artículo 19, (ii) el artículo 21, y (iii) la disposición transitoria tercera del proyecto de ley son disposiciones contrarias a los artículos 135 y 287 de la Constitución. Dicho artículo prescribe que:

> Art. 135.- Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, **aumenten el gasto público** o modifiquen la división político administrativa del país. (Énfasis añadido).

3. Del texto constitucional se desprende que toda *lege ferenda* relativa al aumento del gasto público debe necesariamente surgir de iniciativa presidencial. Es decir, la Constitución prohíbe que la Asamblea Nacional tome la iniciativa de incorporar en cualquier proyecto de ley normas que aumenten el gasto público.

4. Adicionalmente, el artículo 287 de la Constitución prescribe que:

> Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley.

5. Sin embargo, el inciso 1 del artículo 19 ordena modificar el presupuesto estatal en la medida que se requiera para brindar servicios de cuidados paliativos a quien lo necesite. En similar sentido, la disposición transitoria tercera obliga a modificar "los presupuestos actuales con el fin de incluir las necesidades para la aplicación de la presente ley". Ello implica que, a fin de operativizar la ley, sin descuidar otros servicios de salud pública, se generará un aumento de gasto público.

6. Al respecto, cabe acotar que el proyecto de ley delimita el concepto de cuidados paliativos como: "la atención activa, global e integral que se le brinda a las personas y

a sus familias que padecen una enfermedad avanzada, progresiva, incurable, de síntomas múltiples, intensos y cambiantes; que provocan un gran impacto emocional y afectivo en el paciente con pronóstico de vida limitado, así como a su familia".[1] Adicionalmente, el mentado proyecto de ley determina que también debe entenderse por cuidados paliativos a: "[…] la atención médica que se enfoca en mejorar la calidad de vida de pacientes que enfrentan enfermedades graves, incurables o crónicas. Estos cuidados se centran en aliviar el sufrimiento y controlar los síntomas, tanto físicos como psicológicos, sociales y espirituales, asociados con la enfermedad".[2]

7. En línea con lo anterior, el artículo 7 del proyecto de ley, menciona que el Sistema Nacional de Cuidados Paliativos debe estar integrado por la atención paliativa en hospitalización, atención paliativa ambulatoria y atención paliativa domiciliaria.[3] De igual forma, el artículo 10.1 del proyecto de ley determina que los establecimientos de salud pública que integran el Sistema Nacional de Salud, estarán obligados a prestar atención paliativa bajo las modalidades previstas en el proyecto de ley.

8. Por lo mismo, a nuestro criterio, el gasto público deberá incrementarse. Lo anterior en atención a que los establecimientos públicos del Sistema Nacional de Salud deberán atender a los pacientes bajo las distintas modalidades, por medio de tratamientos psicológicos, sociales, físicos y espirituales. Además, el concepto de cuidados paliativos abarca también el servicio que se debe prestar a los familiares de los pacientes.

9. Por su parte, el artículo 21 del proyecto de ley dispone el otorgamiento de becas estudiantiles para estudios en cuidados paliativos. Esta creación de nuevas becas estudiantiles implica, así mismo, un aumento del gasto público.

10. Siendo que las disposiciones mencionadas del proyecto de ley necesariamente aumentarán el gasto público, contravienen al artículo 135 de la Constitución. Pues, el proyecto de ley en el que están insertas, fue presentado por el ex asambleísta Ramiro Vladimir Narváez Garzón y no por el presidente de la República.

11. Adicionalmente, las mentadas disposiciones contravienen lo prescrito en el artículo 287 de la Constitución. La Asamblea Nacional no señaló las fuentes de financiamiento de las obligaciones que aumentarán el gasto público. Tampoco señaló cuál será el

[1] Proyecto de ley, artículo 3 numeral 1.
[2] *Ibídem.*
[3] Por ejemplo, la atención paliativa en hospitalización requiere que se cuente con equipos interdisciplinarios y número de camas y salas de cuidados paliativos. En cambio, los cuidados ambulatorios paliativos requieren consultorios paliativos en todos los niveles de atención. Finalmente, los cuidados paliativos domiciliarios requieren de equipos de atención paliativa domiciliaria en todos los niveles de atención.

impacto del proyecto de ley ni las consecuencias de las eventuales reasignaciones de recursos en las finanzas públicas.

12. En conclusión, el voto de mayoría no consideró que el inciso 1 del artículo 19, el artículo 21 y la disposición transitoria tercera del proyecto de ley, son disposiciones contrarias a los artículos 135 y 287 de la Constitución. Por este motivo, presentamos nuestro voto salvado.

CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE
Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ
Firmado digitalmente por HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ
Fecha: 2025.01.09 09:44:07 -05'00'

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, anunciado en el dictamen de la causa 5-24-OP, fue presentado en Secretaría General el 08 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 12:56; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

524OP-77cc4

Caso Nro. 5-24-OP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrita el día miércoles ocho de enero de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; y, el día jueves nueve de enero de dos mil veinticinco los votos salvados de los jueces y juezas constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, 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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen 5-24-RC/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 03 de octubre de 2024

CASO 5-24-RC

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

DICTAMEN 5-24-RC/24

Resumen: El presente dictamen de procedimiento examina la propuesta de reforma parcial al artículo 5 de la CRE presentada por el presidente de la República, Daniel Noboa Azín. Luego del análisis correspondiente, se concluye que la propuesta sí puede ser tramitada a través del procedimiento previsto en el artículo 442 de la CRE.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 16 de septiembre de 2024, el presidente de la República, Daniel Noboa Azín ("**presidente de la República**" o "**peticionario**"), presentó una solicitud de reforma parcial a la CRE ante la Corte Constitucional del Ecuador ("**CCE**") con el fin que el Organismo realice un control previo constitucional e indique si la reforma parcial es la vía apta para tramitar la modificación constitucional propuesta.

2. Por sorteo automático realizado en la misma fecha en la que se presentó la solicitud, la sustanciación de la causa recayó en el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. El 20 de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa.

3. El 17 y 19 de septiembre de 2024, la señora Grace Russo Chauvin, en calidad de presidenta de la Fundación de Juristas en Acción y Victoria, presentó dos escritos.[1]

2. Competencia

4. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 443 de la CRE y el artículo 99, número 1, de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional presentada por el peticionario.

[1] En sus escritos solicitó que se declare la "inconstitucionalidad" del proyecto de reforma parcial por una vulneración a la "soberanía".

3. Legitimación activa y requisitos formales

5. El artículo 442 de la Constitución prevé que uno de los sujetos que tiene iniciativa para proponer la reforma parcial es el presidente de la República.

6. Sobre ello, el artículo 100, numeral 1 y el inciso final, de la LOGJCC, establece que:

> Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la CRE corresponde, de acuerdo en los siguientes casos: […]
>
> 1. Cuando la iniciativa provenga de la Presidenta o Presidente de la República, 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 […]. En todos los casos se deberá anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción.

7. Con relación a los artículos referidos, se comprueba lo siguiente:

(i) La propuesta ha sido presentada por el presidente de la República, Daniel Noboa Azín.

(ii) El presidente de la República singularizó un procedimiento a seguir, esto es la reforma parcial, y acompañó a su solicitud el anteproyecto de reforma y la fundamentación en derecho de la vía propuesta.

8. Con lo anterior se concluye que el presidente de la República está legitimado para iniciar un procedimiento de reforma constitucional y para presentar el proyecto correspondiente a la Corte Constitucional, por lo que la propuesta cumple con la legitimación y los requisitos formales establecidos en la Constitución y la LOGJCC.

4. Contenido del anteproyecto de reforma parcial

9. El proyecto examinado abarca una propuesta conformada por considerandos, una pregunta y un anexo. El anexo radica en lo siguiente: “Sustitúyase el artículo 5 de la Constitución de la República del Ecuador por el siguiente: ´Art. 5.- El Ecuador es un territorio de paz´”.

10. La modificación propuesta y la redacción del artículo actual se representan de la siguiente forma:

Artículo actual	Artículo propuesto
Art. 5.- El Ecuador es un territorio de paz. No se permitirá el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares. Se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras.	**Art. 5.-** El Ecuador es un territorio de paz.

Fuente: Elaboración interna de la Corte Constitucional

11. Por otro lado, la pregunta que plantea es la siguiente:

> Actualmente, la Constitución de la República del Ecuador no permite el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares, y prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras.
>
> ¿Está usted de acuerdo en eliminar la prohibición de establecer bases militares extranjeras o instalaciones extranjeras con propósitos militares en el territorio nacional, y de ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras, reformando parcialmente la Constitución de conformidad con el Anexo de la pregunta?

12. Con lo anterior, el presidente de la República se refiere al artículo 442 de la CRE, y sugiere que el cambio descrito se tramite a través de reforma parcial.

5. Análisis constitucional

5.1. Objeto del pronunciamiento

13. La CRE contempla tres mecanismos de modificación constitucional: (**i**) la enmienda constitucional; (**ii**) la reforma parcial; y, (**iii**) la tramitación mediante Asamblea Constituyente.[2] Los procedimientos están previstos a través de un sistema jerarquizado pues cada uno "contempla diversas limitaciones formales y materiales que inciden en el ámbito y en la profundidad de la modificación que pueden introducirse en la Norma Suprema".[3]

[2] CRE, artículos 441, 442 y 444.
[3] CCE, dictamen 3-22-RC/22, 31 de agosto de 2022, párr. 11. Esta jerarquización tiene que ver con tres aspectos: (i) el grado de rigidez procedimental; (ii) el nivel de deliberación democrática requerido; y, (iii) el alcance de la modificación constitucional. Véase: CCE, dictamen 1-21-RC/21, 24 de febrero de 2021, párr. 13.

14. De conformidad con el orden jerárquico detallado a continuación, la Corte ha descrito las características de los mecanismos de modificación constitucional:[4]

(i) **Enmienda constitucional**: "respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional".[5] Los cuatro límites de la enmienda, conforme al artículo 441 de la CRE, se circunscriben en que no pueden existir:

i. modificaciones a la estructura fundamental de la CRE,

ii. modificaciones al carácter o elementos constitutivos del Estado,

iii. restricciones a los derechos y garantías constitucionales y

iv. modificaciones al procedimiento de reforma constitucional.

(ii) **Reforma parcial:** se caracteriza por "efectuar modificaciones a la estructura de la CRE o al carácter o elementos constitutivos del Estado".[6] Los dos límites de la reforma parcial, conforme el artículo 442 de la CRE, se centran en que no pueden existir:

i. restricciones a los derechos y garantías constitucionales y

ii. modificaciones al procedimiento de reforma constitucional.

- Vale recalcar que en una propuesta que se tramite por vía de reforma parcial sí pueden existir modificaciones a la estructura de la CRE y modificaciones al carácter o elementos constitutivos del Estado.

iii. **Asamblea Constituyente:** es "el más riguroso de los mecanismos de modificación de la CRE",[7] 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".[8]

15. Además del orden jerárquico y las características, la Corte Constitucional ha definido tres momentos en los que interviene para pronunciarse respecto a una propuesta de modificación constitucional:

[4] El orden jerárquico desarrollado atiende a la rigidez constitucional, como se menciona el pie de página *supra*.
[5] CCE, dictamen 1-19-RC/19, párrs. 9-11.
[6] CCE, dictamen 1-19-RC/19, 02 abril de 2019, párr. 10.
[7] *Ibid*., párr. 11.
[8] CCE, dictamen 2-24-RC/24, 16 de mayo de 2024, párr. 19.

(i) Primer momento (*Dictamen de procedimiento*):[9] esta etapa se centra en determinar la vía que debe darse para tramitar la propuesta de modificación constitucional. "Durante esta fase inicial se debe realizar un análisis específico orientado a verificar si las propuestas de modificación constitucional rebasan los límites establecidos en […] la CRE, y si esta contiene argumentos de derechos que respalden la elección de la vía".[10] En este momento, **no se establece una temporalidad para la emisión de su dictamen**.[11]

(ii) Segundo momento (*Sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo, cuando este forme parte del procedimiento*):[12] este se encuentra supeditado a "examinar los considerandos, las preguntas y las disposiciones jurídicas que componen la iniciativa".[13] Sobre el tiempo legal, "exclusivamente en este segundo momento opera el efecto del pronunciamiento *ficto* por el paso del tiempo legal".[14] La temporalidad inicia desde el avoco de conocimiento de la jueza o juez constitucional ponente.[15]

(iii) Tercer momento (*Sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales, una vez que han sido aprobados*):[16] este se trata de un control posterior de la enmienda, reforma o cambio constitucional sujeto a sus propias reglas contenidas en el artículo 106 de la LOGJCC.[17]

16. En el caso *in examine*, a esta Magistratura le corresponde realizar el control constitucional únicamente respecto del primer momento. Así, mediante este dictamen se determinará si la vía de modificación constitucional propuesta procede de acuerdo con los dos límites referidos en el párrafo 14, numeral (ii) *supra*. Si se determinase que la medida procede mediante reforma parcial —conforme lo propone el presidente de la República— el resto del procedimiento de modificación continuará en la Asamblea Nacional.[18]

17. Cabe agregar que, bajo ningún concepto la Corte Constitucional se pronunciará sobre la conveniencia o no de la propuesta de modificación al artículo 5 de la CRE. La competencia de este Organismo se centra en determinar el respeto a los límites materiales previstos en la CRE, en este caso, los del artículo 442. En la reforma parcial, únicamente la Asamblea Nacional y la ciudadanía pueden juzgar la conveniencia de la propuesta.[19]

---

[9] Control material de los límites de las propuestas de modificación constitucional.
[10] CCE, dictamen 3-24-RC/24, 27 de junio de 2024, párr. 16.
[11] CCE, dictamen 2-22-RC/23, 01 de noviembre de 2023, párr. 11.
[12] Control de tipo formal.
[13] CCE, dictamen 2-22-RC/23, 01 de noviembre de 2023, párr. 11.
[14] CCE, dictamen 4-18-RC/19, 09 de julio de 2019, párr. 19.
[15] *Ibid*.
[16] Control de tipo formal.
[17] CCE, dictamen 4-18-RC/19, 09 de julio de 2019, párr. 20.
[18] Respecto de ello, puede observarse, por ejemplo, lo resuelto en el caso 7-22-RC/22, 28 de noviembre de 2022, decisión 1.
[19] CCE, dictamen 7-22-RC/22, 28 de noviembre de 2022, párr. 12.

5.2. Análisis constitucional de la vía propuesta

18. En esta sección, la Corte dictaminará si el procedimiento propuesto por el presidente de la República es apto para tramitar el proyecto de modificación constitucional. La propuesta sugiere la tramitación por vía de reforma parcial por lo que le corresponde a este Organismo examinar si incurre o no en las limitaciones previstas en el artículo 442 de la CRE. Con ello, se verificará si la propuesta: **(i)** establece restricciones a derechos y garantías constitucionales y (**ii**) modifica el procedimiento de reforma de la CRE. En el caso *in examine,* este Organismo no evaluará si la propuesta conlleva modificaciones a la estructura de la CRE y modificaciones al carácter o elementos constitutivos del Estado. Ello en virtud de que en la vía de la reforma parcial sí pueden tramitarse este tipo de propuestas.

5.2.1. Argumentos del presidente de la República

19. El peticionario indica que el cambio propuesto no amerita una nueva Constitución. Establece que la propuesta "no restringe derechos ni garantías, ya que no se hace ninguna reforma al denominado catálogo de derechos –contenido en el Título II de la Constitución– o al catálogo de garantías –previsto en el Título III de la Constitución–; por lo que se mantienen inalterados". Además, manifiesta que "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".

20. Por otro lado, el presidente de la República reconoce que esta propuesta no podría realizarse mediante vía de enmienda porque se cambiaría uno de los elementos constitutivos del Estado y este es uno de los límites de la vía señalada. Así, menciona que el establecimiento de bases militares extranjeras existió previo a la Constitución del 2008 y que, en vista del incremento de la criminalidad y las nuevas circunstancias que vive el país, es necesario "retomar el debate sobre su efectividad". Además, indica que el procedimiento seleccionado "es el más idóneo para garantizar la deliberación democrática, dando la amplitud suficiente para que tanto la Asamblea Nacional, como la ciudadanía sean los partícipes de la decisión de reforma, y determinen su conveniencia".

21. El presidente de la República también menciona que la cooperación internacional en materia de seguridad puede ser determinante para combatir la delincuencia organizada transnacional. Sobre ello, indica que la cooperación internacional y la relación del Ecuador con otros países debe estar sujeta a un tratado o instrumento internacional que, en caso de

suscribirse, este también estará sometido al control de la Corte Constitucional y la Asamblea Nacional.

22. Finalmente, recalca que "se mantiene el numeral 4 del artículo 416 de la Constitución de la República, ya que el Ecuador continuará en la condena de la imposición de bases o instalaciones con propósitos militares de unos Estados en el territorio de otros, ya que cualquier decisión de este tipo debe ser consensuada".[20]

23. Por lo expuesto, el peticionario considera que la vía por la que se debe tramitar la propuesta es la de reforma parcial.

5.2.2. Pronunciamiento sobre la viabilidad del procedimiento de reforma parcial

24. Conforme se mencionó en párrafos anteriores, el peticionario propone modificaciones en un artículo de la Constitución con el fin de "retomar el debate sobre [la] efectividad y conveniencia" del establecimiento de bases militares extranjeras en el territorio nacional. Por ello, para verificar si la propuesta respeta los límites materiales establecidos respecto de la modificación mediante reforma parcial, se analizará si es que esta propuesta incurre en los límites del artículo 442 de la CRE.

(i) ¿La modificación propuesta al artículo 5 de la CRE restringe derechos o garantías constitucionales?

25. En el presente caso, se propone una eliminación de una prohibición constitucional. Esto supone la habilitación, en caso de que se considere conveniente, de que el Estado permita el establecimiento de bases militares extranjeras. A criterio de esta Corte, esta es una propuesta que no restringe derechos y garantías constitucionales. El catálogo de derechos contenido en la Constitución (Título II), el catálogo de garantías (contenido en el Título III de la Constitución) y el grado de satisfacción de ambos se encuentra inalterado con la propuesta de modificación del artículo 5 de la CRE. Tampoco se observa que se modifique otra norma en la cual se reconozca o desarrolle el contenido de derechos constitucionales. La propuesta habría de referirse exclusivamente a la situación de seguridad en el Ecuador con el fin de evaluar distintas estrategias para combatir diversas modalidades de crimen organizado, por lo que no se afecta el reconocimiento ni ejercicio de derechos y garantías.

[20] CRE, artículo 416, número 4: "Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia: […] 4. Promueve la paz, el desarme universal; condena el desarrollo y uso de armas de destrucción masiva y la imposición de bases o instalaciones con propósitos militares de unos Estados en el territorio de otros".

Adicionalmente, es necesario indicar que los artículos 418 y 419, numeral 4, de la CRE prevén que:

> Art. 418 .- A la Presidenta o Presidente de la República le corresponde suscribir o ratificar los tratados y otros instrumentos internacionales. La Presidenta o Presidente de la República informará de manera inmediata a la Asamblea Nacional de todos los tratados que suscriba, con indicación precisa de su carácter y contenido. Un tratado sólo podrá ser ratificado, para su posterior canje o depósito, diez días después de que la Asamblea haya sido notificada sobre el mismo. Art. 419 .- La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que: […] 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.

26. Al respecto, esta Corte evidencia que eliminar la prohibición del artículo 5 de la CRE implica que, en caso de que el Estado lo considere **conveniente**,[21] se podrían establecer bases militares extranjeras con una previa suscripción de un "tratado o instrumento internacional".[22] Como indica el presidente de la República "toda la relación del Ecuador con organismos, países o entidades extranjeras, (sic) está sujeta a la aprobación de un tratado o instrumento internacional; por lo que, en caso de que se llegase a aprobar la reforma, cualquier relación que el Ecuador entable para una base militar extranjera, será sometida al control de la Corte Constitucional y la Asamblea Nacional […]". Así, es evidente que este Organismo, realiza un control constitucional de los tratados internacionales y emite un dictamen previo y vinculante de constitucionalidad, mediante el cual determina si se requiere o no aprobación legislativa. En caso de que se altere el reconocimiento, régimen o alcance de derechos, existiría un control automático de constitucionalidad del tratado internacional antes de su ratificación, previo a iniciarse el respectivo proceso de aprobación legislativa[23] y un control político.[24] Por lo tanto, la propuesta de reforma parcial supone la necesidad de que, si se hace efectiva la eliminación de la prohibición del establecimiento de bases extranjeras por voluntad del Estado, como lo indica el presidente de la República, debe suscribirse un "tratado o instrumento internacional" para que se aplique. Sobre el tratado o instrumento internacional, existiría un control constitucional y político por parte de la Corte Constitucional y la Asamblea Nacional, respectivamente, que supone una inspección para determinar si se modifica el reconocimiento, régimen o alcance de derechos.

27. En conclusión, la modificación propuesta al artículo 5 de la CRE no restringe derechos o garantías constitucionales. Es necesario tener en consideración que este Organismo no

[21] Esto implica que no existe una obligación de implementar las bases militares extranjeras.
[22] Proyecto de reforma parcial, párr. 11.
[23] Artículo 110 de la LOGJCC.
[24] Artículo 108 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

está analizando las consecuencias o la efectividad de la medida propuesta por el presidente de la República pues esto sería ajeno a su competencia.

(ii) ¿La modificación propuesta al artículo 5 de la CRE altera los procedimientos de reforma de la Constitución?

28. La propuesta presentada no altera el procedimiento de reforma constitucional ya que persigue que no exista la prohibición del establecimiento de bases militares extranjeras en el Ecuador, si se quisiesen instituir por voluntad propia del Estado. Esto, a juicio de este Organismo, no altera los artículos 441 al 444 de la CRE.

29. Por lo expuesto, esta Corte concluye que la modificación del artículo 5 de la CRE *sí puede* tramitarse mediante el mecanismo de reforma parcial contemplado en el artículo 442 de la Constitución. Vale enfatizar que, de conformidad con lo expresado en el párrafo 14 *supra*, la reforma parcial sí procede por cuanto el artículo 5 de la CRE está vinculado a uno de los elementos constitutivos del Estado, que es la soberanía estatal. De este modo, la Corte Constitucional ha cumplido con el primer momento referido en el párrafo 15. Así, en este dictamen de vía sobre la propuesta planteada esta Magistratura ha verificado que el proyecto de reforma parcial no traspasa ninguno de los límites del artículo mencionado previamente.

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:

1. **Declarar** que el procedimiento de reforma parcial, establecido en el artículo 442 de la CRE es apto para la modificación constitucional planteada por el presidente de la República.

2. **Notificar** a la Presidencia para que continúe, de estimarlo conveniente, con el trámite establecido en el artículo 442 de la CRE y presente su iniciativa de reforma constitucional ante la Asamblea Nacional para que se inicie el trámite legislativo, de conformidad con el artículo *ibidem*.

    a. **Disponer** a la Asamblea Nacional que, de aprobar el proyecto de reforma constitucional del presidente de la República, remita a esta Corte Constitucional la convocatoria a referéndum aprobada la cual deberá incluir:

(i) considerandos que introducen al cuestionario; **(ii)** pregunta o preguntas; y, de existir, **(iii)** sus anexos, de conformidad con los artículos 442 de la CRE y 99, 102 al 105 de la LOGJCC.

3. **Dejar a salvo** la competencia de la Corte Constitucional para que, posteriormente, mediante dictamen, realice el control de constitucionalidad de la reforma cuando fuere pertinente.

4. **Notifíquese**, **publíquese** y **cúmplase**.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 03 de octubre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

524RC-73ce6

Caso Nro. 5-24-RC

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día martes quince de octubre 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

Auto de aclaración 5-24-RC/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 05 de diciembre de 2024.

VISTOS: El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. El 16 de septiembre de 2024, el presidente de la República, Daniel Noboa Azín ("**presidente de la República**"), presentó una solicitud de reforma parcial a la CRE ante la Corte Constitucional del Ecuador ("**CCE**") con el fin que el Organismo realice un control previo constitucional e indique si la reforma parcial es la vía apta para tramitar la modificación constitucional al artículo 5 de la CRE. La modificación constitucional consistió en eliminar la prohibición de bases militares extranjeras por voluntad del Estado.

2. El 3 de octubre de 2024, el pleno de la Corte Constitucional dictaminó que la propuesta sí podía ser tramitada a través del procedimiento previsto en el artículo 442 de la CRE. En su decisorio, dispuso a la Asamblea Nacional del Ecuador que, de aprobar el proyecto de reforma constitucional del presidente de la República, remita a la Corte Constitucional la convocatoria a referéndum aprobada que contenga: **(i)** considerandos que introduzcan el cuestionario; **(ii)** pregunta o preguntas; y, de existir, **(iii)** sus anexos. El 15 y 16 de octubre de 2024 se notificó el dictamen.[1]

3. El 18 de octubre de 2024, el señor Christian Fabricio Proaño Jurado, en calidad de procurador judicial de la señora Viviana Veloz, presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador ("**Asamblea**") presentó un escrito en el que solicitó se aclare el dictamen de 3 de octubre de 2024.

2. Oportunidad

4. El artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional establece que "[d]e las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación […]". En el presente caso, se verifica que el dictamen fue notificado el 15 de octubre de 2024 y la Asamblea presentó su escrito el 18 de octubre de 2024, por lo que su pedido ha sido presentado de forma oportuna.

[1] Se notificó a la Presidencia de la República y a la Asamblea Nacional del Ecuador el 15 de octubre de 2024. Por otro lado, se notificó a la Procuraduría General del Estado, a la Fundación de Juristas en Acción y Victoria y a la presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador el 16 de octubre de 2024.

3. Fundamentos

5. En el escrito presentado el 18 de octubre de 2024, la Asamblea solicita que se aclare el Dictamen 5-24-RC/24 ("**dictamen**").

6. En primer lugar, la Asamblea detalla los momentos de actuación de la Corte Constitucional respecto de las propuestas de modificación constitucional y el trámite establecido en la ley. Afirma que, de conformidad con el artículo 442 de la CRE, se llevará a cabo al menos dos debates "para tratar (aprobar o improbar la reforma constitucional)" y menciona cuáles son las competencias de la Asamblea Nacional relativas a este procedimiento. Sobre ello, menciona que "a la Asamblea Nacional, le corresponde y tiene competencia únicamente sobre el procedimiento legislativo, estando vedada de intervenir antes o después del mismo".

7. En segundo lugar, transcribe el numeral 2, letra a de la parte resolutiva del dictamen, el cual dispone a "la Asamblea Nacional que, de aprobar el proyecto de reforma constitucional del presidente de la República, remita a esta Corte Constitucional la convocatoria a referéndum aprobada la cual deberá incluir: (i) considerandos que introducen al cuestionario; (ii) pregunta o preguntas; y, de existir, (iii) sus anexos, de conformidad con los artículos 442 de la CRE y 99, 102 al 105 de la LOGJCC". La Asamblea Nacional indica que, mediante esta disposición, se:

> pretende que la Función Legislativa, vaya más allá de sus competencias atribuidas constitucionalmente y asuma responsabilidades que no son compatibles con su naturaleza jurídica, quebrantando el principio de legalidad […] puesto que, ni la Constitución, ni la Ley, ni la Jurisprudencia vinculante, establece que el Pleno de la Asamblea Nacional tenga la capacidad jurídica para aprobar la CONVOCATORIA A REFERÉNDUM.

8. Finalmente, la Asamblea Nacional solicita que se aclare el numeral 2, letra a de la parte resolutiva del dictamen y "de no ser posible la aclaración solicitada, usías se dignarán modular dicho Dictamen teniendo en consideración lo solicitado en este memorial y en lo establecido en la Constitución, la LOGJYCC y la Jurisprudencia vinculante".

4. Análisis

9. El artículo 440 de la CRE establece que las sentencias y autos de la Corte Constitucional "tendrán un carácter definitivo e inapelable". Siguiendo la misma línea, la CRSPCCC, en su artículo 40, establece que:

> De las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación. Cuando se presentare un pedido de aclaración y/o ampliación, la jueza o juez que sustanció la causa elaborará el proyecto de providencia, en un término no mayor a cinco días, para conocimiento y resolución del Pleno.

10. Así, el recurso de aclaración procederá en caso de sentencia oscura. Esto, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 253 del COGEP;[2] norma supletoria en materia constitucional.[3]

11. En tal virtud, no le corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse sobre escritos que busquen revertir lo resuelto o que busquen cuestionar y manifestar su inconformidad con la decisión adoptada.

12. La solicitud de aclaración resumida en el párrafo 6 versa sobre las dudas de la Asamblea Nacional en cuanto a un punto específico de la resolución del dictamen. Sobre ello, este Organismo evidencia lo siguiente: esta Corte no ha establecido que el Pleno de la Asamblea Nacional tiene la capacidad jurídica para aprobar la convocatoria a referéndum. Por una cuestión procedimental, se solicita a la Asamblea Nacional que después de que se cumpla con el trámite legislativo y en caso de que apruebe el **proyecto de reforma constitucional del presidente de la República,** conforme el inciso segundo del art. 442 de la Constitución, remita a la Corte Constitucional el proyecto de convocatoria a referéndum aprobado. Este, como se indicó en el dictamen, debe contener "(i) considerandos que introducen al cuestionario; (ii) pregunta o preguntas; y, de existir, (iii) sus anexos, de conformidad con los artículos 442 de la CRE y 99, 102 al 105 de la LOGJCC".

13. Ahora bien, no se observa oscuridad en cuanto la letra a numeral 2 del decisorio del dictamen. Este es claro en establecer cómo debe proceder la Asamblea Nacional. En tal virtud, la solicitud planteada por la Asamblea Nacional es improcedente pues no se evidencia oscuridad respecto a este punto del dictamen y no existe algún aspecto que merezca ser aclarado. Al no existir nada que aclarar, tampoco corresponde modular alguna medida.

5. Decisión

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

---

[2] El cual recoge lo siguiente: "Aclaración y ampliación.- La aclaración tendrá lugar en caso de sentencia oscura. La ampliación procederá cuando no se haya resuelto alguno de los puntos controvertidos o se haya omitido decidir sobre frutos, intereses o costas".

[3] La LOGJCC, en su disposición final, menciona que: "en todo aquello no previsto expresamente en esta Ley, se estará a lo dispuesto supletoriamente en sus reglamentos, en el Código Civil, [COGEP] […]".

1. Negar la solicitud de aclaración presentada.

2. La parte solicitante deberá estar a lo resuelto en el dictamen.

3. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la CRE, tiene carácter de definitiva e inapelable

4. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de diciembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

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

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.