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

CASO 8-24-RC

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

DICTAMEN 8-24-RC/24

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

1. Antecedentes y procedimiento

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

2. Competencia

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

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

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

3. Legitimación activa y requisitos formales

3. Conforme al artículo 442 de la Constitución, el presidente de la República puede proponer modificaciones constitucionales a través del procedimiento de reforma parcial. Al respecto, el numeral 1 del artículo 100 de la LOGJCC dispone que, cuando la iniciativa proviene del presidente de la República, el proyecto de reforma debe remitirse a la Corte Constitucional "antes de expedir el decreto por el cual se convoca a referendo, o antes de emitir el decreto por el cual se remite el proyecto a la Asamblea Nacional" y "anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción".

4. Con este contexto, se verifica que en el caso actual el proyecto de modificación constitucional ha sido presentado ante esta Magistratura por parte del presidente de la República, previo a enviarlo para trámite ante la Asamblea Nacional, en el cual propone la vía de reforma parcial, fundamentado en razones de derecho. Por ello, se cumple con la legitimación activa y requisitos formales, establecidos en la Constitución y la ley.

4. Propuesta de modificación constitucional

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

Cuadro 1: Texto vigente y texto propuesto

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

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

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

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

Nota: Elaboración CCE.

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

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

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

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

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

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

9. Finalmente, solicita a la Corte Constitucional:

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

5. Análisis constitucional

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

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

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

11. Si bien el presidente de la República propone la vía de reforma parcial establecido en el artículo 442 de la Constitución, en el párrafo 9 de su petición alude al procedimiento de "[…] enmienda establecido en el artículo 441 de la Constitución […]". La Corte observa que existe una falta de consistencia en el pedido, sin embargo, se puede identificar que, en el encabezado, los elementos de la fundamentación y la petición final se centran en el procedimiento de reforma parcial contemplado en el artículo 442 de la Constitución. En consecuencia, esta Corte realizará el análisis de la petición en función de su requerimiento y determinará si la modificación constitucional puede seguir la vía de reforma parcial prevista en el artículo 442 de la Constitución.

12. Conforme el referido artículo, mediante la *reforma constitucional parcial* se pueden realizar modificaciones al texto de la Constitución,[7] salvo que aquellas: (***i***) restrinjan

[2] Para la emisión del pronunciamiento de la Corte Constitucional en este primer momento, no se ha previsto un término (CCE, dictamen 2-22-RC/23, 01 de noviembre de 2023, párr. 11).
[3] LOGJCC, "Art. 100.- Remisión de proyecto normativo.- Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde, […] En todos los casos se deberá anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción".
[4] LOGJCC, arts. 99-ss. En el *segundo momento* se dictamina respecto a la constitucionalidad de la convocatoria al referéndum, abarcando un control sobre sus contenidos que serán sometidos al electorado, siendo estos, los considerandos que introducen al cuestionario, las preguntas, y sus anexos. Respecto al término para del segundo momento, opera el efecto del pronunciamiento *ficto* por el paso del tiempo legal, cuya temporalidad inicia desde la avocación por parte del juez constitucional ponente (CCE, dictamen 4-18-RC/19, 09 de julio de 2019, párr. 19). Finalmente, en el *tercer momento* se sentencia realizando un control posterior sobre la constitucionalidad de las enmiendas, reformas, y cambios constitucionales aprobados, según el art. 106 de la LOGJCC.
[5] Únicamente a la ciudadanía y, en caso de reforma parcial, a la Asamblea Nacional les corresponde juzgar sobre la conveniencia de la propuesta de modificación constitucional (Ver, por ejemplo: CCE, dictámenes 5-24-RC/24, 03 de octubre de 2024, párr. 17; 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 16; 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 9; 7-22-RC/22, 28 de noviembre de 2022, párr. 12).
[6] Que incluye: considerandos que introducen al cuestionario, la pregunta y su anexo —tal como consta en el escrito presentado por el presidente de la República ante esta Magistratura, el 6 de noviembre de 2024, y con el cual se inició este proceso—, pues el examen sobre aquel corresponde al *segundo momento* de control previo de constitucionalidad, conforme los artículos 99 y 102-105 de la LOGJCC.
[7] A diferencia, la *enmienda constitucional* respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional (CCE, dictamen 1-19-RC/19, 02 de abril de 2019, párrs. 9-11). Conforme al artículo 441 de la Constitución, encuentra cuatro límites: que no implique (***i***) variación en la estructura fundamental de la Constitución; (***ii***) cambio al carácter o elementos constitutivos del Estado; (***iii***) restricción a derechos o garantías constitucionales; o, (***iv***) alteración a los procedimientos de reforma constitucional. Respecto a estos límites, por ejemplo, ver: CCE, dictámenes 4-22-RC/22, 12 de octubre de 2022, párrs. 20-21, 23, 38; 2-23-RC/23, 22 de noviembre de 2023, párrs. 11-12. Por otro lado, la *asamblea constituyente* representa el más riguroso de los mecanismos de modificación constitucional (CCE, dictamen

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

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

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

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

6. Resolución del problema jurídico

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

14. En este acápite, la Corte sostendrá que la eliminación de la frase "personas privadas de libertad" del artículo 35 de la Constitución incurre en la limitación de restricción a derechos constitucionales, por cuanto menoscaba el reconocimiento de derechos de las personas privadas de libertad, debilita las obligaciones estatales como garante de sus derechos e inobserva los principios constitucionales que prohíben la restricción y la regresividad de los derechos establecidos en los numerales 4 y 8 del artículo 11, así como el artículo 84 de la Constitución que refiere a las garantías normativas. En consecuencia, esta modificación no es procedente mediante la vía de reforma constitucional prevista en el artículo 442 de la Constitución.

15. Al ser la Constitución la principal garantía normativa de los derechos, el artículo 84 establece expresamente que "en ningún caso, la reforma de la Constitución […] atentará contra los derechos que reconoce la Constitución". Al respecto, esta Corte ha señalado que una limitación de derechos no es admisible mediante la vía de reforma constitucional cuando "anula de manera permanente el ejercicio de un derecho".[10]

16. Así también, la Constitución en el numeral 11.4 establece que "[n]inguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías

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

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

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

[10] CCE, dictamen 4-22-RC/22

www.corteconstitucional.gob.ec

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

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

17. El artículo 35 de la Constitución, respecto del cual se propone la reforma se encuentra en el capítulo tercero titulado "[d]erechos de las personas y grupos de atención prioritaria" que, a su vez, se encuentra dentro del título II denominado "[d]erechos". En este artículo, sin perjuicio de lo previsto en otros artículos constitucionales, se establecen las personas y grupos que son reconocidos bajo la categoría de atención prioritaria, entre los cuales se encuentran expresamente reconocidas las personas privadas de libertad.

18. La categoría de personas o grupo de atención prioritaria identifica a colectivos humanos en condiciones temporales o permanentes de desventaja o limitación en el ejercicio de sus derechos, que requieren de atención especializada por parte del Estado y de la sociedad en su conjunto.[11] Esto, con la finalidad de que se adopten medidas articuladas e integrales que aseguren el acceso a bienes y servicios necesarios para la protección y respeto de su dignidad, atenuando o superando tales limitaciones.[12] El reconocimiento de derechos específicos para las personas y grupos de atención prioritaria de ninguna manera implica privilegios para quienes se encuentran reconocidos dentro de estos grupos. Tampoco conlleva restricciones a los derechos constitucionales de quienes no son parte de ellos.

19. En el caso particular de las personas privadas de libertad como sujetos de atención prioritaria, esta Corte ha sostenido:

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

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

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

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

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

20. El reconocimiento de las personas privadas de libertad como grupo de atención prioritaria prevista en el artículo 35 de la Constitución, guarda estrecha relación con el artículo 51 en el que se desarrollan sus derechos en tanto grupo de atención prioritaria.[14]

21. De tal forma que, estos derechos se encuentran reconocidos en el mismo capítulo referido a dichos grupos. De ello se sigue que, la modificación del artículo propuesto alteraría el capítulo tercero que, a su vez, se encuentra dentro del título II del texto constitucional, en el que la Constitución reconoce algunos derechos constitucionales y establece los principios para su aplicación.[15] No obstante, las modificaciones a los derechos constitucionales no son identificables únicamente en la alteración de los capítulos que expresamente se titulan bajo esta denominación, pues el reconocimiento de los derechos en la Constitución ecuatoriana es visible también en otros acápites.

22. Esta relación estructural entre el contenido de los artículos 35 y 51 de la Constitución, se evidencia no solo por encontrarse en un mismo capítulo, sino porque la remoción de las personas privadas de libertad de la categoría de atención prioritaria tendría incidencia significativa en el ejercicio de derechos, al eliminar la protección reforzada que por sus condiciones se establecen para este grupo.

23. En ese sentido, este Organismo ha insistido en la especial posición en que se encuentra el Estado como garante de derechos de las personas privadas de libertad[16], la cual, se acentúa en casos de doble vulnerabilidad, como, por ejemplo, en el caso de padecer una enfermedad catastrófica u otras afectaciones a la salud, así como en el caso de las

---

[13] CCE, sentencia 365-18-JH/ y acumulados, 24 de marzo de 2021, párr. 94.
[14] El artículo 51 de la Constitución reconoce a las personas privadas de libertad el derecho a "1. No ser sometidas a aislamiento como sanción disciplinaria. 2. La comunicación y visita de sus familiares y profesionales del derecho. 3. Declarar ante una autoridad judicial sobre el trato que haya recibido durante la privación de la libertad. 4. Contar con los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar su salud integral en los centros de privación de libertad. 5. La atención de sus necesidades educativas, laborales, productivas, culturales, alimenticias y recreativas. 6. Recibir un tratamiento preferente y especializado en el caso de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, adolescentes, y las personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad. 7. Contar con medidas de protección para las niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores que estén bajo su cuidado y dependencia."
[15] En el dictamen 5-24-RC/24 (párr. 25), la Corte Constitucional examinó si el título II de la Constitución o el título III que establece las garantías de los derechos fue alterado con la propuesta de reforma planteada en ese caso. Al constatar que no se los alteraban estas secciones del texto constitucional la Corte emitió dictamen favorable. En este caso, como se ha verificado la propuesta sí modifica estas secciones.
[16] CCE, dictamen 4-19-EE/19, 23 de julio de 2019, párr. 37; dictamen 4-20-EE/20, 19 de agosto de 2020, párr. 34; dictamen 4-23-EE/23, 25 de agosto de 2023, párr. 27; dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 25.2.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

mujeres embarazadas que se encuentran privadas de su libertad.[17]

24. La obligación estatal de garantizar los derechos de las personas privadas de libertad, no solo tiene fundamento en la Constitución, sino que tiene asidero también en instrumentos internacionales, tanto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos como de Naciones Unidas. Entre estos instrumentos se encuentran, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) que establece en su artículo 10 que los Estados deben garantizar que "[t]oda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano". Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha sostenido en su jurisprudencia[18] que:

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

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

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

[17] CCE, sentencia 209-15-JH/19 y acumulado, 12 de noviembre de 2019, párr. 28; sentencia 7-18-JH/22 y acumulados, 27 de enero de 2022, párr. 63.
[18] Corte IDH en la Opinión Consultiva 29 sobre Enfoques diferenciados sobre las personas privadas de libertad, 30 de mayo de 2022 sostuve en el párr. 39 que "[…] una de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir el Estado en su posición de garante, dado que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las personas que se encuentran sujetas a su custodia, es la de procurarle a éstas las condiciones mínimas compatibles con su dignidad mientras permanecen en los centros de detención con el objetivo de proteger y garantizar su derecho a la vida y a la integridad personal […]".
[19] Corte IDH, Caso García Rodríguez y otro Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 25 de enero de 2023, párr. 203.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

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

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

27. Así, contrario a lo señalado por el peticionario, la categorización como grupo de atención prioritaria de las personas privadas de libertad no constituye un aspecto de mera nominalidad. Tampoco es un eximente del juzgamiento o del cumplimiento de la pena correspondiente por la comisión de un delito. Mucho menos de una eliminación de la responsabilidad penal o debilitamiento del poder punitivo del Estado ejercido conforme lo determina el ordenamiento jurídico. Por el contrario, se trata del cumplimiento de obligaciones estatales que nacen de la Constitución y de los instrumentos internacionales de derechos humanos, es decir, de salvaguardas de la dignidad humana y de las condiciones necesarias para la consecución efectiva de la rehabilitación social.[21]

28. Por lo señalado, la anulación permanente de la categorización de las personas privadas de libertad como grupos de atención prioritaria, previsto en el artículo 35 de la Constitución, suprimiría la calidad o condición de ser parte de un grupo que requiere protección especial debido a las limitaciones propias de su condición de privación de libertad se ha reconocido a este grupo humano. La propuesta de reforma parcial no es un cambio semántico o "nominal" al catálogo de derechos, que simplemente busca eliminar una frase. Por el contrario, propone excluir de la condición de protección especial de derechos a quienes han sido condenados o se encuentran procesados esperando que se defina su inocencia. Si bien ciertos derechos de grupos específicos son controvertidos y no siempre suelen ser entendidos por la totalidad de la sociedad debido a prejuicios y estigmatizaciones, como ocurre con las personas privadas de libertad, la protección constitucional busca resguardar la dignidad humana impidiendo que dichos prejuicios menoscaben sus derechos.

29. Por ello, resulta contraria a los principios de prohibición de restricción normativa y de progresividad y no regresividad, establecidos en el artículo 11 numerales 4 y 8 de la Constitución, pues una vez que el propio constituyente ha reconocido que un grupo goza de atención prioritaria, estableciendo un nivel de protección especial, el Estado

[20] CIDH, Informe sobre Personas Privadas de Libertad en Ecuador, 27 de febrero de 2022, párr. 1.
[21] El artículo 201 de la Constitución establece que "El sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad, así como la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos. El sistema tendrá como prioridad el desarrollo de las capacidades de las personas sentenciadas penalmente para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar la libertad."

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

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

30. En suma, la reforma propuesta repercute en el texto constitucional eliminando o anulando de forma permanente una condición de especial protección y de ejercicio de los derechos de las personas privadas de libertad; debilitando las obligaciones estatales, en la medida que esta modificación desatiende la posición reforzada que tiene el Estado como garante de los derechos constitucionales e inobserva la prohibición de restricción de derechos de las garantías normativas prevista en el artículo 84 de la Constitución, así como los principios de aplicación de los derechos que prohíben la restricción y la regresividad de los derechos de establecidos en los numerales 4 y 8 del artículo 11.

31. En virtud del análisis realizado, esta Corte concluye que la eliminación de la frase "personas privadas de libertad" del artículo 35 de la Constitución configura una restricción de derechos. Por tanto, la modificación propuesta rebasa el límite establecido en el artículo 442 de la Constitución para el procedimiento de reforma parcial.

6.2 Consideraciones adicionales

32. El cambio a la Constitución es un asunto de suma importancia, pues implica la modificación de la norma de normas, que dota de unidad y validez a todas las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de examen que este Organismo está obligado a realizar conforme la Constitución y la LOGJCC, no puede dejar de notar la recurrencia con la que el presidente de la República ha activado diversas propuestas de cambio constitucional, particularmente, de enmienda y reforma parcial. En menos de un año, el presidente ha presentado ante esta Corte varias propuestas de cambio constitucional:

32.1. El 9 de enero de 2024, el presidente remitió una propuesta de enmienda que buscaba modificar, entre otros, el rol de las fuerzas armadas, la habilitación de la extradición de ecuatorianos, la creación de judicaturas constitucionales especializadas, el arbitraje, y la contratación por horas. Dicha propuesta fue conocida por la Corte, en los dictámenes de 24 de enero 2024 (control de vía) y 5 de febrero de 2024 (control de considerandos y preguntas).

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

32.2. El 16 de septiembre de 2024, el presidente envió la propuesta de reforma parcial de la Constitución dirigido a eliminar la prohibición del establecimiento de bases militares extranjeras, que fue conocido por la Corte Constitucional, mediante dictamen de 3 de octubre de 2024.

32.3. El 20 de septiembre de 2024, el presidente presentó una nueva propuesta de reforma parcial orientada a eliminar la asignación de recursos del presupuesto general del Estado a organizaciones políticas.

32.4. Finalmente, el 6 de noviembre de 2024, el presidente propuso reformar parcialmente la Constitución para excluir a las personas privadas de libertad del artículo 35.

33. Con estos antecedentes, esta Corte exhorta al presidente de la República a tener presente que los cambios constitucionales no corresponden únicamente a consideraciones de conveniencia política, sino a modificaciones sistémicas que impactan la integralidad del sistema jurídico. En ese sentido debe utilizar de manera adecuada los mecanismos de reforma establecidos en la Constitución, observando los límites y requisitos que la Norma Suprema exige y propiciando modificaciones que persigan un fin teleológico claro en lugar de múltiples reformas aisladas.

7. Decisión

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

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

2. Notifíquese, publíquese, y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

DICTAMEN 8-24-RC/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. El 21 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el dictamen 8-24-RC/24 (**"dictamen")** por el cual declaró que el procedimiento de reforma parcial, establecido en el artículo 442 de la Constitución de la República del Ecuador (**"CRE"**), no es apto para tramitar la modificación constitucional propuesta por el presidente de la República.

2. La solicitud presentada para la vía de reforma parcial propone, específicamente, la eliminación de la frase "personas privadas de libertad" (**"PPL"**) del artículo 35 de la CRE, contentivo de las personas y grupos que recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.

3. La decisión de mayoría del referido dictamen determinó que la propuesta incidía en la limitación de restricción a derechos constitucionales, básicamente por tres razones: i) por menoscabar los derechos de las PPL; ii) por debilitar obligaciones estatales como garantes de sus derechos; y, iii) por inobservar la prohibición de restricción y regresividad de derechos.

4. Al respecto, si bien la eliminación de alguno de los grupos contemplados dentro del diseño del artículo 35 de la CRE, podría conllevar, en abstracto, a una cierta restricción de derechos constitucionales, razón por la cual se comparte la decisión final del dictamen; la presente concurrencia parte de la consideración de que, para el caso específico de las PPL, aquella restricción no podría ser sostenida de una manera absoluta. Así, ha sido reconocida, tanto en el régimen normativo ordinario como en el de excepción, la posibilidad de limitar, justificadamente, los derechos de la población carcelaria en aras de principios básicos para la convivencia pacífica de una sociedad, tales como los de seguridad ciudadana y de un ambiente de paz libre de violencia, lo que a su vez permite condiciones para el desarrollo de los derechos de los ciudadanos. En esta línea, se razona lo siguiente sobre los puntos que sustentan el dictamen de mayoría, expresados en el párrafo 3 *supra*:

5. En primer lugar, en cuanto al presunto menoscabo de derechos de las PPL, la suscrita advierte que, para afirmar tal situación de menoscabo, se requiere, por lo mínimo, partir de una medida concreta y desarrollar sus implicancias directas. Así, de la sola eliminación de las PPL de los grupos de atención prioritaria, planteada de manera general, mal podría seguirse, consiguientemente, que se estaría eliminando "la

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

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

6. En segundo orden, la suscrita repara en la afirmación de que la obligación de protección especial que tiene el Estado hacia las PPL "se vería debilitada con la modificación propuesta." (párr. 25 supra). En este punto, se remarca que, independientemente de una eventual eliminación de las PPL como grupo de atención prioritaria, se mantendría perenne el marco normativo que obliga al Estado ecuatoriano a brindar una atención y protección especial hacia las PPL, toda vez que aquél ha sido signatario de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y particularmente de trato de personas en situación de privación de libertad,[1] y la propuesta *in examine* no implica desconocimiento ni renuncia alguna sobre la vigencia de los referidos instrumentos, razón por la cual no se podría concluir, sin más, un debilitamiento de la antes referida obligación estatal.

7. Finalmente, la suscrita manifiesta distancia sobre la afirmación de que la modificación propuesta elimina o anula "de forma permanente una condición de especial protección y de ejercicio de los derechos de las personas privadas de libertad" (párr. 30 del dictamen). En consonancia con las consideraciones realizadas en los puntos 5 y 6 *supra*, se tiene que dicha situación no encontraría causa necesaria en una eventual eliminación de las PPL de los grupos de atención prioritaria, pues la misma CRE en su artículo 77 ya contempla un vasto marco de derechos y garantías básicas para dicho grupo que concede especial protección. Y, adicionalmente, cabe tener en cuenta que, aun frente a una eventual falta de previsión expresa de las consabidas garantías en un futuro cuerpo constitucional, existirían reglas convencionales de atención para con las PPL, que se mantendrían perennes y que han sido mencionadas, a modo de ejemplo,

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

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

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

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

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

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

www.corteconstitucional.gob.ec

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

DICTAMEN 8-24-RC/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Carmen Corral Ponce

1. Acorde al dictamen 8-24-RC/24 ("dictamen") la propuesta de modificación constitucional del Presidente de la República, al contener una restricción de derechos, no cuenta con el procedimiento de reforma parcial como vía apta para tramitarla.

2. Coincido en que la reforma parcial no es el procedimiento pertinente, por lo que compartiendo la decisión, presento mi voto concurrente en el sentido de que dada la manera en que ha sido planteada la propuesta no puede tramitarse la modificación.

3. Del planteamiento presentado se observa que se propone la eliminación de la frase "personas privadas de libertad" del artículo 35 de la Constitución, sin suprimir del Título II "Derechos", Capítulo tercero "Derechos de los grupos de atención prioritaria", la Sección octava "Personas privadas de libertad" y el específico artículo 51 de la Constitución.

4. En tal virtud, puesto que el Presidente de la República única y exclusivamente plantea la eliminación de la antedicha frase del artículo 35 de la Constitución, no se puede desprender que se proponga también la supresión del artículo 51 inserto en la sección octava del capítulo tercero del título II del texto constitucional.

5. Por lo que, desde mi punto de vista no tendría por qué inferirse dicha eliminación y la restricción derechos como se concluye en el voto de mayoría.

6. Sin embargo, en efecto, el Presidente presenta de forma inadecuada su pedido, ya que, desde la técnica de producción de efectos jurídicos de las propuestas normativas, si se mantiene el Título II "Derechos", Capítulo tercero "Derechos de los grupos de atención prioritaria", Sección octava "Personas privadas de libertad" y el artículo 51 de la Carta Constitucional, del planteamiento de eliminar la frase "personas privadas de libertad" del artículo 35 de la Constitución, no encuentro que haya una incidencia en el orden normativo para las personas privadas de libertad.

7. Siendo así, resulta inoficiosa la tramitación de la propuesta como ha sido presentada.

CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce

JUEZA CONSTITUCIONAL

www.corteconstitucional.gob.ec

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

DICTAMEN 8-24-RC/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. En sesión ordinaria de 21 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el dictamen 8-24-RC/24 ("**dictamen de mayoría**") en el que declaró que el procedimiento de *reforma parcial no es* apto para tramitar la modificación constitucional propuesta por el presidente de la República en cuanto a eliminar a las personas "privadas de la libertad" del artículo 35 de la Constitución como parte de los grupos de atención prioritaria. Al respecto, formulo el presente voto salvado porque considero que el análisis del dictamen, así como su conclusión plantean una visión formalista y restrictiva del texto constitucional.

2. En el título IX de la CRE se prevén tres mecanismos de modificación constitucional: **(i)** la enmienda constitucional; **(ii)** la reforma parcial; y, **(iii)** la tramitación mediante Asamblea Constituyente.

3. Respecto del mecanismo de *enmienda constitucional* **(i)**, esta Corte ha establecido que "respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional".[1] Por su parte, la *reforma parcial* **(ii)** se caracteriza por "efectuar modificaciones a la estructura de la CRE o al carácter o elementos constitutivos del Estado",[2] sin que esto conlleve restricciones a los derechos y garantías prescritos en la Carta Magna y sin que se modifique el procedimiento de reforma a fin de identificar los dos límites de la reforma parcial conforme el artículo 422 de la CRE. Finalmente, la tramitación de modificación constitucional mediante *Asamblea Constituyente* **(iii)** es "el más riguroso de los mecanismos de modificación de la CRE",[3] y "conllevaría a la reescritura completa de una Constitución o a la incorporación de modificaciones específicas que rebasan los límites o posibilidades de la enmienda o la reforma parcial, pero siempre a través de la consolidación de un nuevo texto".[4]

4. Las vías antes descritas responden a un orden jerárquico —conforme se ha establecido en el Dictamen 8-19-RC/19—[5] pues protegen elementos sustanciales de la CRE y de la estructura del Estado atendiendo a la rigidez constitucional.

---

[1] CCE, Dictamen 1-17-RC/21 de 8 de diciembre de 2021, párr. 11.
[2] CCE, Dictamen 1-19-RC/19 de 2 abril de 2019, párr. 10.
[3] *Ibid*., párr. 11.
[4] CCE, Dictamen 2-24-RC/24 de 16 de mayo de 2024, párr. 19.
[5] CCE, Dictamen 8-19-RC/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 17: "[l]a Constitución establece los procedimientos de modificación de su texto, a través de un sistema jerarquizado en el que se prevén tres mecanismos que se diferencian entre sí. Cada uno de estos contempla diversas limitaciones formales y

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

5. Asimismo, en cuanto al control de propuestas de modificación constitucional, la Corte ha definido sus fases de intervención. Específicamente, la *primera* etapa se centra en determinar el mecanismo adecuado para procesar la propuesta presentada. Durante esta fase inicial se debe realizar un análisis específico orientado a verificar si las propuestas de modificación constitucional rebasan los límites establecidos en el artículo 441 de la CRE, y si esta contiene argumentos de derechos que respalden la elección de la vía. Esto a partir de la evaluación de los límites materiales previstos para su activación. La segunda etapa de control constitucional estará supeditada al sujeto activo y el tipo de vía que se invoque en la propuesta de modificación.

6. En el caso *in examine*, el presidente de la República propuso una reforma constitucional parcial. Así, se pueden realizar modificaciones al texto de la Constitución, salvo que aquellas: **(i)** restrinjan derechos o garantías constitucionales; o, **(ii)** alteren los procedimientos de reforma constitucional.

7. El dictamen de mayoría declaró que la propuesta de reforma constitucional parcial no es procedente porque, a su criterio, **(i) restringe derechos o garantías constitucionales** al eliminar a las "personas privadas de la libertad" del artículo 35 de la Constitución, pues implicaría "a su vez la alteración de los artículos que consagran los derechos específicos de las personas de atención prioritaria".[6] En consecuencia, sostiene que "la modificación del artículo propuesto alteraría el capítulo tercero que, a su vez, se encuentra dentro del título II del texto constitucional en el que la Constitución reconoce derechos constitucionales y establece principios para su aplicación".[7] Debido a lo anterior, de forma categórica, el dictamen de mayoría concluye que "**la eliminación de la categorización de las personas privadas de libertad como grupos de atención prioritaria**, previsto en el artículo 35 de la Constitución, **suprimiría la condición de protección de derechos** que debido a las limitaciones propias de su condición de privación de libertad se ha reconocido a este grupo humano".[8] (Énfasis me pertenece)

8. Discrepo de las afirmaciones anteriormente expuestas, ya que subordinan, en este caso en concreto, el reconocimiento de derechos y garantías al texto constitucional, sin considerar las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que el Ecuador ha asumido. En otras palabras, se inobserva de manera absoluta la relevancia del denominado bloque de constitucionalidad y se parte de una visión extremadamente formalista y restringida de la Constitución.

---

materiales que inciden en su ámbito y en la profundidad de la modificación que pueden introducir en la Norma Suprema".
[6] Dictamen de mayoría, párr. 18.
[7] *Ibid.*
[8] *Ibid.*, párr. 23.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

9. El dictamen de mayoría sostiene que la mera eliminación de la referencia a las "personas privadas de libertad" del artículo 35 de la Constitución que enuncia a los grupos de atención prioritaria implicaría el desconocimiento automático de sus derechos y garantías, como el ser tratadas humanamente y con respeto a la dignidad inherente al ser humano.[9] Sin embargo, esta interpretación no se corresponde con la realidad jurídica, ya que, incluso si se suprimiera formalmente esa referencia en el artículo 35, el Estado ecuatoriano estaría igualmente obligado a respetar y garantizar los derechos de las personas privadas de libertad en virtud de las disposiciones del bloque de constitucionalidad.

10. La Corte ha reiterado que "las disposiciones reconocidas en los tratados internacionales gozan de una jerarquía privilegiada conforme al artículo 424 de la Constitución y forman parte de nuestro bloque de constitucionalidad".[10] Este bloque de constitucionalidad incluye todas aquellas normas que, aunque no están formalmente en el texto constitucional ni figuran "expresamente dentro de las normas positivas",[11] son reconocidas como parte integral de la Constitución, ya que esta les "reconoce ese rango y rol, en virtud del más alto valor del Estado: la protección a la dignidad humana".[12] Conforme a los artículos 424 y 425 de la Constitución, forman parte del bloque de constitucionalidad las normas contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador.

11. En consecuencia, considero que el dictamen de mayoría otorga relevancia exclusivamente al texto positivizado en la Constitución, sin tomar en cuenta que la eliminación del término "personas privadas de la libertad" del artículo 35 no afecta los derechos de este grupo ni las obligaciones del Estado; en otras palabras, no implica una supresión de sus derechos. Estos derechos y deberes permanecen vigentes a través de la prohibición de la tortura, consagrada en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, así como en el derecho de toda persona —incluidas las personas privadas de libertad— al respeto de su integridad física, psíquica y moral. Además, se mantiene la prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes y el propósito fundamental de la pena privativa de libertad

[9] El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) que establece en su artículo 10 "1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. 2. a) Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas; b) Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento. 3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica".
[10] CCE, sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 48.
[11] CCE, sentencia 004-14-SCN-CC, caso 0072-14-CN, 06 de agosto del 2014, p. 25.
[12] *Ibid.*

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

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

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

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET

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

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

[13] Convención Americana de Derechos Humanos "Artículo 5 Derecho a la Integridad Personal 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. 3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente. 4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas. 5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento. 6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados".
[14] Dictamen de mayoría., párr. 23.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec