

Quito, D. M., 31 de octubre del 2014

**DICTAMEN N.º 001-14-DRC-CC**

**CASO N.º 0001-14-RC**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La señora Gabriela Rivadeneira Burbano, en su calidad de presidenta de la Asamblea Nacional y Representante de la Función Legislativa, mediante escrito de fecha 26 de junio de 2014, presentó ante la Corte Constitucional la solicitud del proyecto de “enmienda” de la Constitución de la República, formulada por un grupo de asambleístas, a fin de que se sirva dictaminar cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero de la Constitución de la República denominado “Reforma de la Constitución” es el que corresponde a la propuesta planteada.

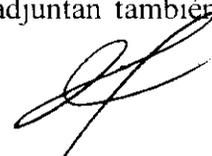
El secretario general del Organismo, con fecha 30 de junio de 2014, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del 31 de julio de 2014 a las 09:56, se admite a trámite la causa N.º 0001-14-RC, a fin de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre el proyecto de reforma a la Constitución.

El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 12 de agosto de 2014, mediante sorteo designó a la Dra. Wendy Molina Andrade como jueza sustanciadora de la presente causa; quien con providencia dictada el 04 de septiembre de 2014 a las 13h21, avocó conocimiento de la causa y convocó a las personas naturales y jurídicas, así como a las organizaciones sociales que tengan interés en la causa a ser escuchadas en audiencia pública, la misma que se desarrolló, por única vez, el jueves 18 de septiembre del 2014 a partir de las 09h00.

**Contenido de la solicitud propuesta por los asambleístas nacionales**

La señora Gabriela Rivadeneira Burbano, en su calidad de presidenta de la Asamblea Nacional, y por lo tanto representante legal de la Función Legislativa, en ejercicio de la iniciativa prevista en el artículo 441 de la Constitución de la República, numeral 2, remite un proyecto de reforma de la Constitución para que la Corte Constitucional califique cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero de la Constitución es el que corresponde. Señala que de conformidad con el inciso final del artículo 100 de la Constitución ecuatoriana, adjuntan también los



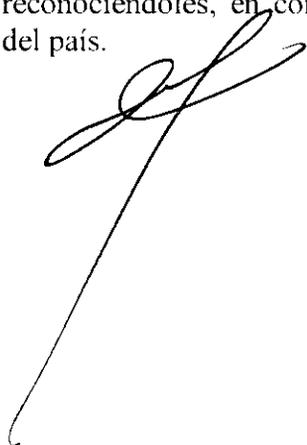
argumentos que sustentan como procedimiento a adoptar, el de la “Enmienda Constitucional”.

Manifiestan que entre estos procedimientos, en estricta observancia a los requisitos de procedibilidad establecidos en el artículo 441, se ha considerado revisar algunos de los artículos consagrados en la Constitución, adoptando, para el efecto, la denominada “*enmienda constitucional*”.

Señala que de conformidad con el numeral 2 de dicho artículo, la enmienda constitucional procede por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional; acorde con dicho requisito, expresan que quienes solicitan la presente solicitud de enmienda superan en número dicho requerimiento, conscientes de que en su calidad de asambleístas y como legítimos representantes de la soberanía popular, no solo están facultados constitucionalmente para hacerlo, sino que adicionalmente, lo hacen convencidos de que las enmiendas que se plantean permitirán continuar el camino trazado por los constituyentes y asegurar aún más los derechos y garantías establecidos en la Constitución.

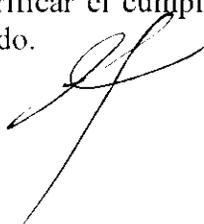
Expresan que las enmiendas hacen relación a las siguientes temáticas:

1. De conformidad con el artículo 88 de la Norma Suprema, el fin de la acción de protección es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución. La enmienda propone evitar el abuso de esta acción a través del establecimiento de parámetros en la ley.
2. El Capítulo IV del Título V, Organización Territorial del Estado, establece el régimen de competencias exclusivas para los diferentes niveles de Gobierno: la enmienda pretende fortalecer este derecho en el ámbito de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
3. El artículo 39 de la Constitución establece como obligación del Estado, garantizar los derechos de las jóvenes y los jóvenes, y promover su efectivo ejercicio a través de políticas y programas, instituciones y recursos que aseguren y mantengan de modo permanente su participación e inclusión en todos los ámbitos, en particular, en los espacios del poder público, reconociéndoles, en consecuencia, como actores estratégicos del desarrollo del país.



En aplicación de dicho mandato constitucional se propone enmendar el artículo 142 de la Constitución, con la finalidad de propiciar una mayor participación e inclusión de las jóvenes y los jóvenes en los espacios de poder público, reduciendo la edad, de “treinta y cinco” a “treinta años”, asegurando adicionalmente, el derecho consagrado en el artículo 61 numerales 1, 2 y 7.

4. Uno de los derechos constitucionales garantizados a las y los ecuatorianos, es elegir y ser elegido, previsto en el artículo 66 numeral 1 de la Carta Suprema. La elección y posterior reelección es el derecho que le asiste a la ciudadanía para volver a elegir a través del sufragio a quien ha ejercido alguna función pública con anterioridad.  
La reelección asegura la continuidad de políticas públicas y una mayor responsabilidad y compromiso de la gestión gubernamental, contribuyendo a una mayor estabilidad económica, política y social. Asimismo, promueve que en un ejercicio democrático, sea el pueblo el que decida con toda libertad los mandatarios idóneos para cumplir las funciones determinadas en la Carta Suprema.
5. El artículo 3 numeral 8 de la Constitución establece como deberes del Estado, garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz y a la seguridad integral; para ello, es necesario contar con las Fuerzas Armadas para optimizar el uso de sus recursos y así cooperar con la seguridad integral del Estado de manera conjunta con la Policía Nacional, en circunstancias en las que es evidente la amenaza del crimen organizado, delincuencia transnacional, el narcotráfico, entre otros.
6. De conformidad con el artículo 34 de la Constitución, la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas y un deber y responsabilidad primordial del Estado, por lo que en cumplimiento de este mandato, se busca proteger a través de la enmienda, las pensiones jubilares de los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
7. Los fondos a los cuales se refiere el artículo 372 de la Constitución corresponden al sistema previsional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por lo que es necesario precisar que son “previsionales”.
8. Es necesario concentrar todos los esfuerzos de la Contraloría General del Estado en el control del uso de los recursos del Estado por parte de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos, evitando duplicar esfuerzos con otros organismos que también tienen como función, verificar el cumplimiento de los objetivos y gestiones de cada entidad del Estado.



9. De conformidad con los artículos 214 y 215 de la Constitución, la Defensoría del Pueblo es el órgano de protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y de la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país; por ello, es necesario que su organización administrativa se defina conforme con la realidad y la demanda ciudadana.
10. Es preocupante que persista un sistema laboral que sigue generando desigualdad entre obreros del sector privado y obreros del sector público, y entre estos últimos y los servidores públicos sujetos a la normativa que los regula, razón por la que es necesario que las disposiciones que rigen al sector público se apliquen sin discriminación alguna, toda vez que es necesario garantizar la igualdad material consagrada en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución.
11. El Estado central, como ente rector de las políticas de educación y salud, debe asegurar la realización del Buen Vivir y los derechos a la salud y educación. Por ello, se vuelve necesario un cambio constitucional en este ámbito que permita la coordinación de los esfuerzos del Gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados.
12. Para fortalecer los derechos a la comunicación e información que la Constitución reconoce a partir del artículo 16 al 20, entre los que se encuentran una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa; buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior; entre otros, es necesario reconocer a la comunicación que se realiza a través de los medios públicos, privados y comunitarios, como un servicio público.
13. El análisis y la socialización que se requiere para constituir las regiones tiene un plazo que no garantiza que factores como el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y productiva, el manejo integrado de cuencas, sean efectivamente considerados, razón por la cual se propone eliminar la limitación temporal existente.

### **1.3 Comparecencia de Terceros Interesados y *Amicus Curiae***

Además de las personas y organizaciones intervinientes en la audiencia pública fijada para el 18 de septiembre de 2014, en calidad de terceros interesados y *amicus curiae*, comparecen en el proceso mediante escrito:



**1. Los asambleístas provinciales Miguel Moreta y Wilson Chicaiza Toapanta, pertenecientes al Bloque de Asambleístas del Movimiento CREO**

En el escrito presentado por los señores asambleístas se manifestó que lo que busca el proyecto de enmiendas es evitar la convocatoria a referéndum y reformar el texto constitucional sin consultar al soberano sobre materias de vital importancia, como son la reelección indefinida, la limitación de la acción de protección y la restricción respecto de la convocatoria a consulta popular.

**2. Grace Patricia Almeida y otros ciudadanos “autoconvocados” con el nombre de “País Libre”**

Solicitan a la Corte Constitucional, en virtud de lo dispuesto en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución de la República, no aprobar un cambio constitucional sin consultar al Pueblo.

**3. Mario Rodríguez, representante de la organización OPTA y otros representantes de organizaciones sociales**

Quienes comparecen suscriben el resumen de conclusiones y recomendaciones de varios foros públicos realizados en el mes de julio en la ciudad de Guayaquil. Principalmente, manifiestan que deberán tramitarse bajo la figura constitucional de reforma las alteraciones que desean introducirse a los artículos 88, 104, 158, 211, 212, 114, 229, 326 y 384 de la Constitución de la República; mientras que exponen que debería tramitarse como enmienda constitucional lo referente a los artículos 142, 214, 264, 370, 372 y Disposición Transitoria Primera de la Constitución de la República.

**4. Byron Pacheco Ordoñez, en calidad de asambleísta del partido político “Avanza”, por la provincia del Cañar**

Solicita autorizar su intervención en la audiencia pública. El asambleísta no compareció a dicha diligencia.

**5. Vethowen Chica Arévalo, asambleísta de la República del Ecuador**

Solicita la presencia en su nombre del Dr. Rubén Fernando Calle Idrovo, en la audiencia pública a celebrarse el día jueves 18 de septiembre de 2014 en la causa 0001-14-RC.



**6. Marcelo Larrea Cabrera, presidente de la Federación Nacional de Periodistas del Ecuador**

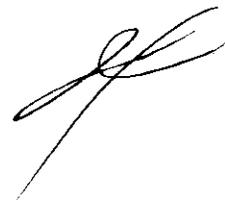
Manifiesta que las enmiendas constitucionales afectan a la sociedad en su conjunto e incluyen la caracterización de la comunicación como un servicio público. Expresa que es un aspecto de trascendental importancia tanto para los periodistas del país como para los derechos fundamentales a la libertad de pensamiento, expresión, información, comunicación y cultura del conjunto de ciudadanía, por lo que solicita ser escuchado.

**7. Carlos Polit Faggioni, en calidad de contralor general del Estado**

Al respecto de los cambios sugeridos a los artículos 211 y 212 de la Constitución, relativos al control de los recursos públicos que efectúa la Contraloría, se manifiesta que dichos artículos recogen el bagaje histórico evolutivo del control gubernamental, dejando claramente sentada la necesidad de examinar, como parte de la auditoría, la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado. Reformar la Constitución, a efectos de que la Contraloría General del Estado no se pronuncie respecto de la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado debilita un control moderno y eficaz de los recursos públicos; en tal sentido, dicha propuesta de “enmienda” no constituye una simple eliminación de una frase o palabra, sino que, de pasar aquella, se modificará sustancialmente el control de los recursos públicos, retrotrayéndolo a las épocas de la Ley de Hacienda. Expresa que de insistir la Asamblea Nacional en dichas alteraciones, el procedimiento a seguirse no puede ser en ningún caso la enmienda, sino el de reforma. Finalmente, expone que limitar las competencias de la Contraloría General del Estado pone en riesgo el uso transparente de los recursos que pertenecen a todos los ecuatorianos.

**8. José Pallo, José Chusin, Juan Armas y Edwin Bedoya, representantes del Comité de Empresa de los Trabajadores de EMASEO, Comité de Empresa de los Trabajadores de EPMOP, CUT. Pichincha y Federación Democrática de Trabajadores de Pichincha, respectivamente**

Expresan su apoyo al rechazo de las centrales sindicales y demás organizaciones de trabajadores ecuatorianos, en contra de las denominadas enmiendas a la Constitución, relacionadas con los derechos laborales y sindicales, toda vez que las propuestas de enmiendas constitucionales profundizan la concepción estatutaria y



la unilateralidad de la relación laboral en el empleo público, otorgando supremacía al Estado como empleador.

Los representantes hacen hincapié en la inviabilidad de la propuesta desde una lectura constitucional e internacional del derecho al trabajo, toda vez que, a su decir, es contraria a los principios de aplicación de los derechos constitucionales y a los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, números 87 y 98.

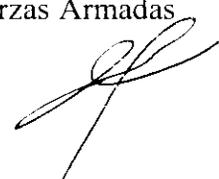
### **Audiencia Pública**

#### **Peticionarios**

##### **1. Gabriela Rivadeneira Burbano en calidad de presidenta de la Asamblea Nacional**

Manifiesta que este nuevo modelo de Estado que se ha venido construyendo desde las jornadas de Montecristi requiere de cambios y adecuaciones institucionales constantes que no violenten ni alteren la estructura fundamental de la Constitución ni el carácter y elementos constitutivos del Estado ecuatoriano, que no establezcan restricciones a los derechos y garantías, ni que modifiquen el procedimiento de reforma constitucional. Sostiene además que el ánimo de las enmiendas que está a consideración de la Corte Constitucional consiste en adecuar y optimizar los mandatos constitucionales; adicionalmente, indica que este poder de reforma constitucional derivado ha sido otorgado por el pueblo ecuatoriano a la Asamblea Nacional en la Constitución de Montecristi, a través del mecanismo de la enmienda, según lo determina el numeral segundo del artículo 441 de la Constitución.

También, sostuvo que el proyecto de 17 enmiendas presentado por un grupo de asambleístas del Movimiento Alianza País constituye un conjunto de adecuaciones que marcan cambios dirigidos a consolidar el camino de la sociedad ecuatoriana en el horizonte que ha trazado la propia Constitución en diferentes ámbitos, señalando que se busca, en primer lugar, impedir que se abuse de la acción de protección con el fin de preservar su objeto constitucional; segundo, profundizar la libertad de decisión democrática de los mandantes, ya que los mandantes deben ir a las urnas las veces que sean necesarias para elegir a sus mandatarios; en tercer lugar, profundizar el proceso de participación política de la juventud; cuarto, perfeccionar la competencia de las instancias estatales locales en el campo de la consulta popular; quinto, especificar las funciones complementarias de las Fuerzas Armadas

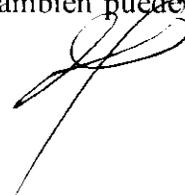


de acuerdo a las necesidades de seguridad de los tiempos actuales; sexto, precisar las funciones de la Contraloría General del Estado; siete, aplicar y generalizar el principio de igualdad y no discriminación en las relaciones del trabajo del sector público, privilegiando la función de la administración pública como un servicio a la comunidad; octavo, optimizar y desarrollar las funciones del Estado en el campo de la planificación y construcción tanto de infraestructura física y equipamiento de sus diferentes campos de acción pública, relativo a educación, salud, seguridad social, vivienda; nueve, institucionalizar la comunicación como un servicio público, tomando en cuenta los fenómenos actuales de globalización en los procesos de comunicación, pues requieren de la construcción de un campo informacional que asegure el acceso y la participación igualitarios para todas y todos los ciudadanos. Finalmente, sostuvo que el proyecto de enmiendas presentado permitirá alcanzar el buen vivir y respeta los límites materiales constitucionales.

## **2. Rosana Alvarado Carrión, en calidad de asambleísta del Movimiento Alianza País:**

Sobre la propuesta de enmienda relativa a las Fuerzas Armadas, expuso que la seguridad integral reconocida en la Constitución de Montecristi es un objetivo del Estado como principal garante para alcanzar la convivencia pacífica mediante políticas de seguridad, e incorpora en este sentido a las Fuerzas Armadas para mantener esta seguridad interna, y de manera complementaria apoyar al servicio de la Policía Nacional. El objeto de protección entre las Fuerzas Armadas y Policía Nacional no es distinto; se basa en principios universales de derechos humanos, y sus esfuerzos convergen para el fin de los derechos humanos. El fin de protección en ambos casos es el ser humano. Con la propuesta de enmienda no se menoscaban ni se restan atribuciones a las instituciones, lo que se hace es complementar el apoyo a la Policía Nacional en la protección a las personas, atendiendo a escenarios actuales, a condiciones reales y cotidianas.

Sobre la propuesta de enmienda relacionada a la comunicación social, expuso que la comunicación social como un servicio público se prestará a través de medios públicos, medios privados y comunitarios. Las personas tienen derecho a una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa, participativa, así como a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general y con responsabilidad ulterior. Eso garantiza la Constitución, y por eso al Estado le corresponde fomentar la pluralidad y diversidad en la comunicación. Si la comunicación es un derecho, también puede



ser un servicio público, de manera que el Estado intervenga en garantizar ese servicio y ese derecho.

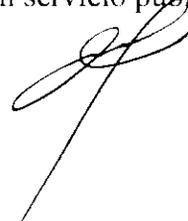
Con respecto a la propuesta de reelección para los dignatarios de elección popular, sostuvo que el electorado, en el ejercicio de la más pura manifestación de su soberanía, es el máximo ente de control democrático que a través de la reelección hace un juicio periódico de sus autoridades. La reelección es el sistema más democrático porque elimina todas las discriminaciones y elimina todas las prohibiciones para que sea el demos (pueblo) el único encargado del castigo o el único que exprese la confianza a favor de una autoridad.

### **3. Marcela Aguiñaga Vallejo en calidad de asambleísta del Movimiento Alianza País**

Sobre la propuesta de enmienda constitucional relacionada a la reelección continua expresó que es el pueblo el que en las urnas favorece o castiga a su mandatario. La reelección se presenta como una respuesta a la continuidad coherente de una política y de una gestión política, y sobre todo tiene que tener una correlativa responsabilidad y mayor compromiso en el quehacer gubernamental de ir encaminada a proporcionar mayor estabilidad económica política y social en un país.

En torno a la propuesta de regulación del abuso de la acción de protección, manifiesta que la enmienda no plantea la eliminación de esta acción constitucional, es una garantía que se mantiene en el ámbito constitucional. Expresó además que por el abuso de esta acción de protección se ha desnaturalizado su principal objetivo, poniendo en indefensión a las personas que efectivamente requieren de dicha acción constitucional. La propuesta de enmienda no es restrictiva bajo ningún concepto, ya que no está excluyendo la acción de protección de nuestro ordenamiento jurídico. Se está regulando la actuación legítima de quien la interpone, ya que la misma debe enmarcarse en la Constitución y en la Ley.

En el caso de la enmienda que pretende regular la relación laboral de los obreros del sector público, sostiene que la misma se basa en la igualdad ante la ley y se busca evitar desigualdades en el sistema laboral entre los obreros del sector privado y los obreros del sector público, y entre estos últimos con el resto de servidores públicos sujetos a la normativa que los regula. El espíritu de la enmienda es normar y unificar en igualdad de derechos a todos aquellos que prestan un servicio público.



Todos los funcionarios públicos deben estar bajo un solo régimen en igualdad de derechos y condiciones, cuyo objetivo es evitar las desigualdades.

#### **4. Virgilio Hernández Enríquez, en calidad de asambleísta del Movimiento Alianza País**

En relación a la propuesta de enmienda constitucional relativa al artículo 104 de la Constitución de la República, consistente en añadir al final del tercer inciso la frase “que sean de competencia del correspondiente nivel de gobierno”, expuso que la misma pretende establecer el espíritu de la discusión en la elaboración de la Constitución de Montecristi, recalcando que solo en función de las competencias de los gobiernos nacionales, regionales, provinciales, municipales y de las juntas parroquiales se pueden realizar consultas populares. Sostuvo además que esta propuesta de enmienda constitucional no altera la estructura fundamental de la Constitución ni la estructura fundamental del Estado, y tampoco restringe garantías ni derechos.

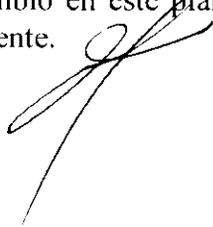
Expresó además que se pretende eliminar del artículo 104 de la Constitución la frase “sobre cualquier asunto”, porque la misma Constitución señala en sus incisos sexto y séptimo los correspondientes límites.

Sobre la propuesta de enmienda diecisiete, concerniente a la disposición transitoria primera de la Constitución, que establece el plazo para la conformación de regiones autónomas, expresó que si no se variaría el plazo de ocho años, los concejos provinciales caerían en incumplimiento de la norma constitucional; por ende, es importante que se pueda modificar.

#### **Intervenciones de los terceros interesados y *amicus curiae***

##### **1. Luis Alfredo Villacís Maldonado, en calidad de director nacional del Movimiento Popular Democrático**

Sostiene que no es posible que a través de enmiendas se pretenda eliminar la acción de protección, y que el planteamiento de regular a través de una ley los excesos en función de lo que significa la utilización de la acción de protección es un absurdo. Argumentó, además, que con este planteamiento hay violación del artículo 11, numerales 7, 8 y 9 de la Constitución de la República; y consecuentemente si es que se pretendiera dar un cambio en este plano, se requiere inclusive convocar a Asamblea Nacional Constituyente.



Sobre el tema de la reelección indefinida del presidente de la República y de todos los funcionarios de elección popular, sostuvo que es una cuestión regresiva y violenta los principios constitucionales que están previstos, entre otros, en el artículo 11 numeral 2, que habla del derecho a la igualdad. Sostuvo además que con este planteamiento se viola el derecho a elegir y ser elegido, que está determinado en el artículo 61 numeral 2 de la Constitución vigente. Además, se estaría violentando el artículo 96 ibídem, que garantiza la democracia, la alternabilidad. Esto requiere una consulta popular, así como también demanda una Asamblea Constituyente.

Sobre la propuesta de eliminación del inciso tercero del artículo 229 de la Constitución, sostiene que los trabajadores del sector público ya no estarán regulados por el Código del Trabajo, sino por la Ley Orgánica de Servicio Público, consistiendo esto en una violación constitucional, porque los derechos de los trabajadores son irrenunciables y cualquier estipulación en contrario es nula. También alegó sobre este asunto que los trabajadores del sector público que dejen el Código del Trabajo y se sometan a la Ley Orgánica de Servicio Público, no tendrán derecho a la libre asociación, derecho a la contratación colectiva, así como tampoco tendrán derecho a la estabilidad laboral.

**2. Joaquín Viteri Llanga, en representación de las Confederaciones de Trabajadores: CEOSL, CEDOCUT, CTE, UGTE, Federación de Trabajadores de Consejos Provinciales del Ecuador, Coordinadora de Sindicatos de Trabajadores del Sector Público, ECUARUNARI y el Frente Popular**

Con la propuesta de enmienda al artículo 229 de la Constitución, tercer inciso, argumentó que durante la evolución del derecho al trabajo se proclamó la libertad sindical para equilibrar la relación laboral entre el empleador y trabajador, y consecuentemente, con esta propuesta de enmienda se están restringiendo derechos a la asociación. Se está propendiendo, con esta enmienda, a un acto regresivo, pues disminuye y se elimina injustificadamente el ejercicio de los derechos a la asociación, a la contratación colectiva de los trabajadores y trabajadoras del sector público.

Con relación al proyecto de enmienda referido al numeral 16 del artículo 326 de la Constitución de la República, sostuvo que dejaría de tener vigencia el principio establecido en el numeral 9 del precitado artículo 326, el cual establece que para



todos los efectos de la relación laboral en las instituciones del Estado, el sector laboral estará representado por una sola organización. Adicionalmente, afirmó que esta propuesta de enmienda constitucional violenta el artículo 23 numeral 4 de la Declaración de Derechos Humanos; violenta el convenio internacional 87 de la OIT que proclama la libertad sindical y el convenio 98 de la OIT, el cual proclama la contratación colectiva, los cuales fueron ratificados por el Estado ecuatoriano.

### **3. Enrique Gómez, en calidad de abogado del Movimiento CREO**

Sostiene que las enmiendas planteadas no son pertinentes porque el artículo 1 de nuestra Constitución, principalmente dispone que la soberanía radica en el pueblo. Sostiene que el proyecto de enmiendas no respeta la supremacía constitucional prevista en el artículo 424 de nuestra Constitución.

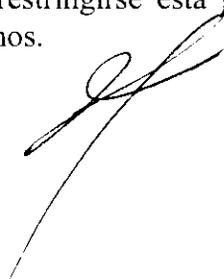
Hace hincapié en la obligación que impone el artículo 427 de la Constitución respecto de que las normas se interpretarán conforme a la Constitución, y en caso de duda deberán ser interpretadas conforme a la plena vigencia de los derechos.

Aclara que la enmienda constitucional procede cuando se desee agregar algún contenido a la Constitución con la condición de que no se afecten derechos ni se altere la estructura del Estado, lo cual a su parecer se produce en el presente proyecto. Expone que la Corte Constitucional deberá hacer respetar la Constitución en concordancia con lo que dispone el artículo 101 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Señala que en el caso de restringirse derechos deberá recurrirse a una asamblea constituyente.

Finalmente, solicita a la Corte respeto para la Constitución, para el ordenamiento jurídico y sobre todo respeto hacia los mandantes.

### **4. Mae Montaña Valencia, en calidad de asambleísta nacional del Movimiento CREO**

Sobre la propuesta de enmienda constitucional al artículo 88 de la Constitución, sostuvo que cuando se plantea la regulación por un supuesto abuso de una garantía jurisdiccional como la acción de protección, se estaría restringiendo la misma, y que de restringirse esta garantía jurisdiccional significará dejar indefensos a los ciudadanos.



Respecto del cambio planteado al artículo 104 de la Constitución de la República, argumenta que dicho cambio consiste en restringir el derecho de la ciudadanía a participar o de convocar a una consulta en cualquier asunto.

Sobre el artículo 16 del proyecto normativo constitucional remitido por la Asamblea Nacional, relacionado con la pretensión a que el derecho a la comunicación se convierta en un servicio público, expresó que este derecho se encuentra consagrado en la Constitución como un derecho al buen vivir. Es un derecho que tiene como base y fundamento una libertad esencial de los seres humanos: la libertad de expresión. Sostiene que esta petición es inconstitucional porque afecta al artículo 1 de la Constitución, que establece que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos.

**5. Patricio Donoso Chiriboga y Ricardo Moncayo Cevallos en calidad de asambleístas del Movimiento CREO**

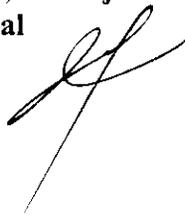
**Patricio Donoso Chiriboga**

Sobre las propuestas de enmiendas constitucionales manifiesta que las cosas en derecho se deshacen como se hacen y que por lo tanto corresponde a la Asamblea Constituyente reformarla. Argumentó también que el pueblo ecuatoriano el 28 de septiembre de 2008, estableció que no hay reelección indefinida y que solo existe una reelección para todos aquellos que han sido electos por decisión soberana del pueblo ecuatoriano, recalcando que es un absurdo la reelección indefinida, pues la democracia implica alternancia. Finalmente, sostuvo en relación a esta temática que sería un error no consultarle al pueblo.

**Ricardo Moncayo**

Dentro de sus alegatos afirmó que la Asamblea de Montecristi aprobó una Constitución con 444 columnas. Una de esas columnas, consiste en su artículo 158, el cual establece la misión de las Fuerzas Armadas, y que por lo tanto, cambiarle la misión a las Fuerzas Armadas significa cambiar la estructura del Estado ecuatoriano, recalcando que no está de acuerdo con que los miembros de las Fuerzas Armadas salgan a las calles.

**6. David Rosero Minda, consejero del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y en representación de Andrea Rivera Villavicencio, consejera del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social**



Sobre el artículo 2 del proyecto normativo constitucional remitido por la Asamblea Nacional, relativo al cambio del artículo 104 de la Constitución, sostuvo que dicho cambio restringe el derecho que tienen los gobiernos autónomos descentralizados y la ciudadanía de poder plantear consultas sobre cualquier asunto de interés público. Solicita que se declare inconstitucional al pedido de enmienda al artículo 104, porque no se puede plantear que el pueblo ecuatoriano vaya a una consulta, luego a una Asamblea Constituyente y luego a un referéndum para que luego se quiten derechos; sería absurdo que el pueblo esté dispuesto a quitarse derechos, a quitarse garantías constitucionales, cuando lo que se debería hacer es avanzar en la democracia participativa.

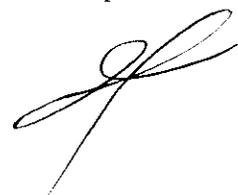
#### **7. César Montufar, en calidad de presidente nacional del Movimiento Concertación**

Sobre las propuestas de enmiendas a los artículos 114 y 144 de la Constitución, relacionadas con la reelección de los dignatarios de elección popular, sostuvo que las mismas cambian la estructura, el carácter y los elementos constitutivos del Estado constitucional de derechos y justicia, democrático. Manifestó que los artículos 114 y 144 de la Constitución fueron aprobados por el pueblo ecuatoriano el 28 de septiembre de 2008, estableciéndose la condición mínima para que exista un estado democrático. Agrega que en el momento en el que se remueve ese límite y se cambia el artículo y se permite la reelección indefinida, el Ecuador ya no será un país democrático, será un estado no democrático y autoritario, y por eso en ese momento se habrá cambiado de manera sustantiva un elemento fundamental y un elemento constitutivo del Estado ecuatoriano: el artículo 1 de la Constitución del Ecuador.

Sobre la propuesta de enmienda al artículo 158 de la Constitución de la República, expuso que esta propuesta de ampliar la misión de las Fuerzas Armadas, agregando el apoyo a la seguridad integral, significa que las mismas intervengan en asuntos políticos, sociales, para los cuales requieren otra preparación, así como también se desnaturalizaría la misión de las Fuerzas Armadas. Considera que este planteamiento no puede ser considerado a través del artículo 441 de la Constitución de la República.

#### **8. Ángel Rodrigo Bustamante Bustamante, por sus propios derechos**

Sobre el artículo 1 del proyecto normativo constitucional, relacionado con el cambio constitucional propuesto al artículo 88 de la Constitución de la República,



sostuvo que se refiere a una restricción a la acción de protección. Expresó también que con esta enmienda constitucional se pretenden limitar derechos constitucionales, y que al aprobarse esta propuesta se va a condicionar esta acción. Solicita finalmente que no se proceda con esta petición de enmienda constitucional, porque se estarían vulnerando derechos y garantías constitucionales a los cuales los ecuatorianos fueron llamados a aprobarlos con esta Constitución.

**9. Milton Castillo Maldonado, por sus propios derechos y en representación de los señores Simón Espinoza Cordero y Alberto Molina Flores**

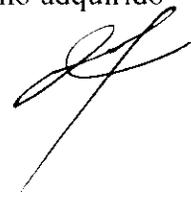
En lo pertinente, manifiesta que al amparo de lo establecido en el artículo 194 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y en lo establecido en el artículo 12 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional se deberá inadmitir el proyecto de enmiendas constitucionales presentado por la Asamblea Nacional, por cuanto a su criterio concurren las siguientes circunstancias:

El proyecto presentado, en lo que se refiere a la reelección presidencial altera la estructura del Estado y restringe garantías; debido también, a que el poder constituyente no puede estar bajo el poder constituido, es decir, que el texto constitucional no puede ser alterado bajo modalidad de enmienda o reforma. En este orden de ideas y en atención a lo establecido en el artículo 444 de la Constitución, es necesario que se recurra al poder constituyente para que proceda la propuesta en cuestión.

**10. Alexis Mera Giler, en calidad de secretario general jurídico de la Presidencia de la República, delegado del presidente de la República**

Manifiesta que la Constitución de la República, en sus artículos 441 y 442, establecen de manera expresa los procedimientos para la reforma de la Carta Magna. En este contexto, indica que es necesario que tenga lugar una Asamblea Constituyente cuando se cambia la estructura fundamental de la Constitución; cuando se cambia una función del Estado; cuando se cambia el carácter del Estado, circunstancias que --indica-- no tienen lugar con la reelección presidencial.

En lo referente a la reforma de carácter laboral, señala que la propuesta del Gobierno es que exista un régimen único y que no afecte ningún derecho adquirido



por los obreros, así también señala que la propuesta no es contraria a ningún instrumento internacional.

En lo que respecta a la acción de protección, manifiesta que la propuesta no implica regresividad de derechos, ya que lo que se pretende es la restricción del abuso en el uso de esta garantía.

Finalmente, solicita que se admita a trámite la propuesta presentada por la Asamblea Nacional, y que por tal se esté a lo establecido en el artículo 441 numeral 2 de la Constitución; así también, estima pertinente que se aclaren los procedimientos de enmienda y reforma.

**11. Marcela Costales Peñaherrera, en calidad de viceprefecta del Gobierno Provincial de Pichincha**

Considera que el proyecto presentado en lo referente a la Disposición Transitoria Primera numeral 9 de la Constitución de la República no altera el carácter y elementos constitutivos del Estado; no restringe derechos y garantías reconocidos en la Constitución; no modifica el procedimiento de reforma de la Constitución, por lo que solicita a la Corte Constitucional califique en forma favorable la propuesta contenida en el artículo 17.

Adicionalmente, indica que el proceso de conformación de regiones no puede estar limitado a periodo de tiempo determinado, en tanto implica un cambio que debe ser socializado de acuerdo a las particularidades propias de los intervinientes en el proceso.

**12. Edison Fernando Ibarra Serrano, en calidad de presidente del Parlamento Laboral Ecuatoriano y de la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas**

Indica que la petición de enmiendas constitucionales realizada por la Asamblea Nacional no fue presentada en el marco de lo previsto en el artículo 441 de la Constitución de la República.

En lo que respecta al contenido del proyecto de enmiendas, manifiesta que para que prosperen las propuestas contenidas en los artículos 10, 11 y Transitoria Única del proyecto presentado, se debió, en primer lugar, denunciar el Convenio N.º 87 de la Organización Internacional del Trabajo, así como también la Declaración Universal



de los Derechos Humanos, en tanto estos tratados prohíben la posibilidad de que disposiciones normativas internas de los Estados sean contrarias a estos.

En este orden señala que al no haber tenido lugar la denuncia de los tratados no podrá tener lugar una enmienda, reforma o una Asamblea Constituyente para modificar la Constitución.

Señala también que en el supuesto de aprobarse la enmienda planteada, la misma sería inoficiosa, por cuanto existe el deber constitucional que tienen las autoridades de aplicar en primer lugar los instrumentos internacionales.

**13. Roberto Aspiazu Estrada y Emilio Gallardo Cornejo, en representación del Comité Empresarial Ecuatoriano y del señor Henry Kronfle Kozhaya, representante legal del Comité Empresarial Ecuatoriano**

**Roberto Aspiazu Estrada**

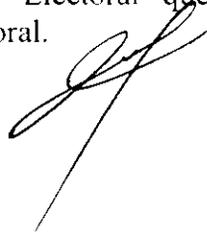
En el marco de la propuesta presentada, manifiesta que ninguna Constitución en la historia republicana consagró el principio de reelección indefinida y que, por el contrario, todas han contemplado el principio de la alternabilidad republicana.

En este contexto, señala que una de las características de los regímenes presidenciales es la temporalidad del poder, así como también su alternabilidad; características que indica se desprenden del contenido de las actas de la Constitución de Montecristi en lo referente a la reelección presidencial.

Finalmente, manifiesta que todas estas consideraciones tienen su importancia sustancial al momento de adoptar una decisión sobre las propuestas presentadas, por que la reelección indefinida contraviene el interés del sistema republicano que se basa en una alternabilidad.

**Emilio Gallardo Cornejo**

En cuanto al mecanismo a seguirse para el proyecto de enmienda, en lo que se refiere a la acción de protección, menciona que en la argumentación del proyecto de enmienda no se considera lo dispuesto por la sentencia del 04 de diciembre de 2013, donde se señala que las únicas causales de inadmisión de una acción de protección, son cuando se plantea en contra de sentencias o actos emanados por el Consejo Nacional Electoral que pudieran ser impugnados ante el Tribunal Contencioso Electoral.



Se menciona que el proyecto confunde la inadmisión con improcedencia, toda vez que la inadmisión significa que se incumpla con las formalidades, mientras que para declarar la improcedencia tiene que existir un proceso y una sentencia que determine la vulneración o no de un derecho. No se comprende cómo el juez, en su auto de admisión, va a determinar la existencia de un abuso de la acción de protección, cuando no se revisó las pruebas, no se realizaron audiencias y no se pudo apelar. Aclara que lo que se busca con el presente proyecto es restringir la acción de protección, la misma que no solo es una garantía jurisdiccional, sino un derecho.

En relación a la comunicación como servicio público, se dice que al catalogar a la comunicación como un servicio público se la despoja de su calidad de derecho, lo cual realmente es preocupante.

**14. Sergio Chacón, en calidad de vicepresidente del CONGOPE, en representación de Gustavo Baroja, prefecto provincial de Pichincha y presidente del CONGOPE, y el señor Fabián Andrade Narváez, asesor jurídico del CONGOPE**

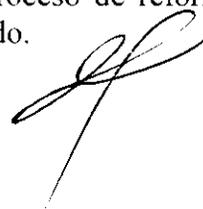
**Sergio Chacón**

En el marco de lo establecido en la Disposición Transitoria Primera numeral 9 de la Constitución de la República, indica que la creación de un Gobierno Regional es un acto de alta complejidad en tanto se lo debe hacer en observancia a los principios que tienden a asegurar el desarrollo interregional equilibrado, lo que sin lugar a dudas involucra aspectos de identidad cultural, entre otros, razón por la cual no se debió establecer un periodo de tiempo determinado.

**Fabián Andrade Narváez**

Por intermedio del asesor jurídico del CONGOPE se señaló que el artículo 441 prevé dos tipos de procedimientos de reforma de la Constitución, siendo uno de estos mediante la iniciativa de los miembros de la asamblea, y siendo el otro por medio de la convocatoria a un referéndum; la diferencia entre estos –indica– tiene que ver con la materia y los procedimientos.

Manifiesta que el caso en cuestión es un caso típico de enmienda, por cuanto se trata de una disposición transitoria, así como también por cuanto no se altera la estructura fundamental de la Constitución; no se reforma el proceso de reforma constitucional; no se cambia los elementos constitutivos del Estado.



**15. Javier Buendía Venegas, en calidad de presidente del Centro de Observación Ciudadana**

En lo pertinente, manifiesta que la Corte Constitucional, para adoptar la decisión que corresponda, deberá tener presente la eficacia jurídica y eficiencia social de su decisión, así como también su valor público.

Considera que no corresponde frente a la estabilidad democrática ningún tipo de modificación a la Carta Fundamental, por cuanto de esta manera se evitaría un fraude a la credibilidad de la sociedad que tuvo al momento de aprobar la carta fundamental.

**16. Ramiro Ávila Santamaría, por sus propios derechos y en representación del señor Alberto Acosta**

En lo referente a la propuesta contenida en el artículo 1 del proyecto, manifiesta que de ser aceptada se estaría bajando de categoría de un derecho fundamental a un derecho de carácter ordinario o secundario.

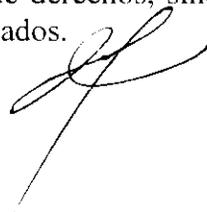
En este orden, indica que el derecho fundamental no puede ser restringido mientras que el derecho ordinario es de libre configuración por el legislativo.

En lo que respecta al artículo 2 del proyecto, indica que la propuesta es restrictiva, en tanto se estaría restringiendo un derecho de participación política, toda vez que se pretende quitar la facultad de decisión.

Con relación al artículo 6 de la propuesta, manifiesta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Zambrano Vélez contra Ecuador, determinó en su párrafo 51 que los Estados deben tener extremo cuidado en el uso de las Fuerzas Armadas para controlar la criminalidad común, puesto que su entrenamiento no está destinado al control y protección de civiles.

Indica también que con la propuesta en cuestión se pretende quitar el control de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional sobre los Estados de Excepción, y de esta manera saltarse los controles de constitucionalidad.

En lo referente a la comunicación como servicio público, señala que la propuesta plantea un sistema, no de promoción de derechos, sino de aumento del poder del Estado para restringir a los poderes privados.



Finalmente, en lo que respecta a la reelección indefinida, artículos 3 y 5 de la propuesta, considera que el poder ejecutivo tiene muchas competencias y que en un presidencialismo fuerte los límites son importantes, encontrándose entre estos los derechos fundamentales, el límite temporal del poder, por lo que quitar este último genera condiciones de desigualdad y vulneraciones de derechos para los oponentes y minorías, por lo que no debería ser enmienda.

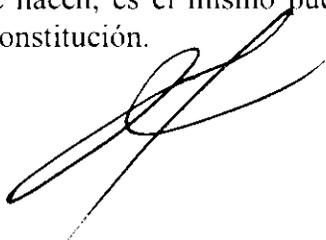
**17. Guillermo Lasso Mendoza, por sus propios derechos, y su abogado Roberto Andrade Malo**

**Guillermo Lasso Mendoza**

En el marco de la propuesta relativa a la reelección, manifiesta que la alternabilidad es un valor esencial de la democracia; indica también que la referida propuesta atenta contra el principio de igualdad, toda vez que el candidato presidente se encuentra en ventaja por sobre los demás candidatos, por cuanto es más visibilizado.

En este orden, considera que la propuesta en cuestión no procede vía enmienda constitucional, ya que tendría lugar una sustitución de la Constitución, por lo que, a su criterio, el mecanismo idóneo para que proceda la misma es mediante una Asamblea Constituyente.

Señala también que la actual Constitución fue aprobada por la población mediante referéndum, por lo que bajo el principio jurídico de que las cosas se deshacen como se hacen, es el mismo pueblo el que debe manifestarse si desea tener una nueva Constitución.



**Roberto Andrade Malo**

Expone que la enmienda referente a la relección indefinida vulnera el principio de igualdad, toda vez que el presidente en funciones tiene ventajas jurídicas y fácticas sobre el resto de candidatos; si se elimina el lapso temporal del periodo de gobierno se lesionará una y otra vez, en cada elección, el derecho de igualdad. Al impedirse la alternancia democrática no solo que los ecuatorianos no podrían hacerse escuchar libremente, sino que difícilmente podrían acceder a la información que ellos deseen. Menciona que el único mecanismo para realizar esta modificación es la Asamblea constituyente.

**18. José Alvarado Mendoza, en calidad de secretario general del Sindicato Nacional de Auxiliares de Enfermería del Seguro Social Campesino**

Manifiesta que la propuesta presentada por la Asamblea Nacional en el ámbito laboral limita y restringe derechos colectivos de los trabajadores del sector público, particularmente de aquellos que no se encuentran desempeñando funciones de gerencia o dirección, sino que cumplen funciones operativas calificadas como manuales.

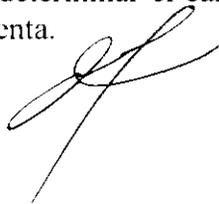
Indica también que si bien los assembleístas sostienen que no se va a limitar el derecho de asociación, señala que al estar el registro de los sindicatos a cargo del MIES no es factible su conformación.

Finalmente, manifiesta que existe en la propuesta una regresividad de derechos, por cuanto los servidores públicos no podrán negociar contratos colectivos, por lo que considera que debe tener lugar una Asamblea Constituyente.

**19. Caupolicán Ochoa Neira por sus propios derechos**

Respecto a las alegaciones de improcedencia de la propuesta presentada por la Asamblea Nacional y que fueren realizadas bajo la premisa de que las cosas se deshacen como se hacen, considera que es un desacierto el pretender aplicar dicha premisa a las reformas constitucionales, por cuanto la Constitución de la República establece de manera expresa los procedimientos para su reforma y modificación.

Aclara que la naturaleza de esta diligencia es que la Corte cuente con los presupuestos suficientes para calificar y determinar el camino para llevar adelante el proyecto de enmienda que aquí se presenta.



En lo que se refiere a la reelección indefinida, se dice que los comentarios vertidos en esta audiencia principalmente han sido de carácter político. Se ha dicho que si se aprueba la reelección indefinida se niega la calidad de estado democrático, y al dejar de ser democrático se modifica la estructura del Estado ecuatoriano, dice que esta aseveración es banal, pues hay que recordar que en los poderes locales, la reelección indefinida ya ha existido y no por aquello el Estado ha dejado de ser democrático. Por dichas razones, expresa que dicho argumento debería ser descartado.

En cuanto a la reelección indefinida, conspira contra el principio de alternabilidad y el derecho a la igualdad; menciona que dichas afirmaciones son débiles. En un país donde es aceptada la reelección indefinida en sus autoridades locales, se pregunta ¿por qué si aceptamos que una primera reelección no es contraria al principio de igualdad, sí lo sería una segunda?

Citando a la doctrina internacional, expresa que la reelección no afecta los derechos fundamentales ni el bien común, sino que los garantiza, pues es el pueblo el que toma la decisión de reelegir y la reelección es necesaria para que el pueblo pueda seguir aprovechando los talentos y virtudes de sus gobernantes.

**20. Virgilio Aníbal Suárez Rivera, en calidad de secretario general del Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social**

En el marco de la propuesta presentada por la Asamblea Nacional, manifiesta que la Corte Constitucional se encuentra en la obligación de realizar un análisis de fondo sobre el contenido de las propuestas, a fin de determinar la procedencia o no de estas.

En este orden, indica que la propuesta concerniente al ámbito laboral es de carácter restrictivo para los futuros trabajadores que ingresen al sector público, por cuanto los mismos podrán negociar contratos colectivos, así como también por cuanto se pretende desconocer la existencia de derechos adquiridos.

**21. Liliana Elizabeth Durán Aguilar, en calidad de coordinadora nacional del Foro Permanente de la Mujer Ecuatoriana**

Considera que las enmiendas planteadas por la Asamblea Nacional guardan coherencia con la Constitución de la República, toda vez que en la misma se



establece que el fin superior que persigue el Estado es la implementación del Plan Nacional del Buen Vivir.

En lo que respecta a la propuesta de reelección, manifiesta que no se puede perder de vista que es en la sociedad en donde radica el poder de decidir sobre la continuidad de una autoridad.

**22. Fabián Solano Moreno, en calidad de presidente nacional del Partido Socialista Frente Amplio**

En lo referente a la propuesta de reelección, indica que la Constitución de la República adolece de errores e indica que es deber de los asambleístas, en el marco de lo previsto en la Carta Magna, corregirlos.

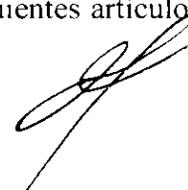
En este sentido, manifiesta su conformidad con las propuestas planteadas por la Asamblea Nacional, toda vez que las mismas no modifican la estructura fundamental del Estado ni existe restricción de derechos.

Finalmente, señala que el camino a seguirse es el establecido en el artículo 441 numeral 2 de la Constitución de la República.

**23. Doris Solís Carrión, en calidad de secretaria ejecutiva y representante legal del Movimiento Alianza País, interviene por medio de Richard Ortiz, procurador judicial del movimiento Alianza País**

Manifiesta en lo principal que para determinar la procedencia de la propuesta presentada se debe estar a lo establecido en el artículo 441 de la Constitución de la República, por lo que se deberá analizar que las enmiendas planteadas no alteren a la estructura fundamental de la Constitución, así como también se deberá observar que las mismas no afecten el carácter y los elementos constitutivos del Estado, y que no se restrinjan derechos y garantías previstas en la Carta Magna.

El bloque de Alianza País sostiene que ninguna de las propuestas del proyecto altera los elementos antes descritos y se encuentran debidamente fundamentadas en concordancia con las normas constitucionales. Puntualmente, en cuanto a la reelección indefinida, expresa que lo que caracteriza a un sistema democrático son las elecciones libres y la competencia plural de varias organizaciones políticas, lo cual nuestra Constitución contempla. Solicita que para la decisión de la Corte, se consideren como fundamentos para la reelección indefinida los siguientes artículos



constitucionales: 1 segundo inciso; 95, 61 numeral 1; 62 primer inciso; 116, 111, 115, 105, 130, 217 y 221.

### **Sustanciación**

La sustanciación de la presente causa ha sido desarrollada bajo los procedimientos, plazos y términos previstos en la Constitución, en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y en armonía con las decisiones adoptadas por este Pleno.

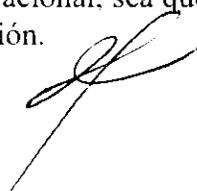
## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **2.1. Competencia de la Corte Constitucional**

La Corte Constitucional es competente para emitir dictamen respecto a la calificación del procedimiento a observar cuando se pretenda reformar el texto de la Constitución, conforme lo determina el artículo 443 de la Constitución de la República, que dispone: “La Corte Constitucional calificará cuál de los procedimientos previstos en este capítulo corresponde en cada caso”, en concordancia con lo prescrito en el artículo 99 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que determina “Para efectos del control constitucional de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales, la Corte Constitucional intervendrá a través de los siguientes mecanismos: 1) Dictamen de procedimiento”.

De conformidad con el artículo 100 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, todo proyecto de reforma de la Constitución debe ser enviado a la Corte Constitucional para que este organismo sea el que determine cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde de acuerdo a los siguientes casos:

- Si la iniciativa proviene del presidente de la República, el control constitucional debe efectuarse antes de expedir el decreto por el cual se convoca a referendo, o antes de remitir el decreto con el proyecto a la Asamblea Nacional, sea que se considere una enmienda o reforma parcial de la Constitución.



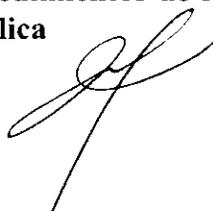
- Si la iniciativa proviene de la ciudadanía, el control constitucional debe efectuarse antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo, o para la presentación a la Asamblea Nacional, sea que se considere una enmienda o reforma parcial de la Constitución.
- Si la iniciativa proviene de la Asamblea Nacional, el control constitucional debe efectuarse antes de dar inicio al proceso de aprobación legislativa.

En el presente caso, la iniciativa de reforma de la Constitución proviene de la Asamblea Nacional, misma que ha remitido a la Corte Constitucional una propuesta de “enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador” contenida en diecisiete artículos, una disposición transitoria y una disposición final; por tanto, le corresponde analizar el mecanismo por el cual se debe tramitar la propuesta de reforma del texto constitucional, para lo cual analizará el proyecto normativo remitido y las razones que justifican esta decisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 101 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La competencia de la Corte Constitucional, en esta fase, se circunscribe a la calificación del procedimiento, por medio del cual las propuestas de las “enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador” deben ser tramitadas, el que se encuentra previsto en el capítulo tercero, título noveno de la Constitución de la República. (Enmienda, reforma parcial y asamblea constituyente)

La Corte Constitucional señala que el control de constitucionalidad que debe realizar a las *Reformas Constitucionales* no se agota exclusivamente en establecer el procedimiento para tramitar las modificaciones al texto constitucional, puesto que el presente dictamen no impide un control de constitucionalidad posterior por parte de este Organismo, conforme lo establecido en el artículo 99 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el artículo 106 del mismo cuerpo legal, bajo la premisa constitucional contenida en el artículo 436 numeral 1 que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control e interpretación constitucional. Adicionalmente, en el marco de las competencias constitucionales, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución la Asamblea Nacional deberá mantener informada a la Corte Constitucional del proceso de ejecución de este dictamen.

## 2.2. Procedimientos de reforma constitucional previstos en la Constitución de la República

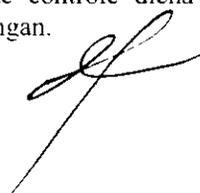


La Constitución, al igual que otras normas que componen el ordenamiento jurídico, es susceptible de modificación: es así que el propio texto constitucional prevé los mecanismos que deben observarse, dependiendo de la temática para proceder a su reforma. La existencia de procedimientos de reforma de la Constitución responden a la perspectiva del constituyente que las normas se actualizan en concordancia con la realidad, razón por la cual, estos mecanismos se convierten en garantías constitucionales que permiten la adaptación sucesiva a las realidades cambiantes, evitando interrupciones en el régimen constitucional.

En el caso ecuatoriano, en la Constitución de la República se establecen tres procedimientos gradados para reformar el texto constitucional: enmienda constitucional, reforma parcial y asamblea constituyente, los mismos que se encuentran normados en los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución, respectivamente. Corresponde, por tanto, dentro del caso concreto a esta Corte determinar cuál de los tres mecanismos se encasilla en cada una de las propuestas presentadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 443 de la Constitución.

Los constituyentes debatieron y establecieron mecanismos que hagan efectivo el principio de supremacía y rigidez constitucional, como se evidencia en el Acta 54 de la Asamblea Constituyente, cuando se manifestó:

...así una Constitución es condición de validez y de unidad del ordenamiento jurídico positivo, la condición de validez implica que toda norma debe fundamentarse formal y materialmente en una superior de la que derivan las inferiores; la ley y las demás normas que conforman parte del ordenamiento jurídico están subordinadas, porque a la Constitución se la compara con un árbol cuyas ramas que son las leyes forman parte de ella, pues de la Constitución se extrae la sabiduría jurídica, la esencia de la normatividad que es el elemento necesario para cumplir debidamente sus mandatos. Esta supremacía constitucional se garantiza a través de dos mecanismos indispensables: la rigidez constitucional y el control de la constitucionalidad, a efectos de que la misma Constitución pueda establecer los preceptos, los procedimientos para que pueda ser reformada; si por el contrario una norma inferior determinase los procedimientos de reforma constitucional, se estaría dejando gran parte de la supremacía de la Constitución en la voluntad del legislador ordinario, por lo que su carácter de norma superior no se encontraría resguardado por la propia carta fundamental. Así mismo, los principios que integran el Estado Social de Derecho, la juridicidad) en este caso la supremacía de la Constitución y su contenido, no será nada más que una declaración de buenas intenciones. Si no existe un órgano que controle dicha supremacía en la especie, anulando las normas inferiores que se opongan.



En efecto, en nuestro esquema constitucional existe un sistema *gradado de procedimiento de rigidez* de los mecanismos para reformar el texto constitucional, según la pretensión que se persiga. La gradación inicia desde el procedimiento de modificación del texto constitucional menos *riguroso*, enmienda constitucional, para pasar a continuación con la reforma parcial de la Constitución, y llegar finalmente al cambio de la Constitución mediante la instalación de una asamblea constituyente. De igual manera, la propia Constitución establece en cada uno de estos tres procedimientos la legitimación activa para presentar las propuestas de modificación; es decir, para que proceda la enmienda, reforma parcial o asamblea constituyente se debe cumplir con las condiciones establecidas en la Constitución.

De acuerdo a este sistema *gradado de rigidez* de los procedimientos de reforma del texto constitucional, en los casos en los que la modificación, supresión o incorporación de uno o varios artículos de la Constitución, que no impliquen la alteración de su estructura fundamental y elementos constitutivos del Estado y que no establezcan restricciones a los derechos y garantías, ni se altere el procedimiento de reforma de la Constitución, podrá ser tramitada vía enmienda.

La enmienda constitucional se distingue entonces de los otros procedimientos de reforma constitucional, por el efecto que se persigue de mantener el texto constitucional, debiendo tener en cuenta que vía procedimiento de enmienda constitucional no se puede alterar el contenido esencial de la Constitución. Sobre esta base, este procedimiento tiene como objetivo principal garantizar la efectividad de la Constitución en aspectos concretos y puntuales de relevancia constitucional que no impliquen modificaciones sustancialmente complejas. Según el constituyente y de conformidad con el Acta N.º 087 de la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi, en el artículo 441, previó que pueda ser posible la inclusión o adición de uno o varios artículos, así como la modificación o enmienda que propenda a fortalecer el marco normativo constitucional.

Las propuestas de reforma de la Constitución vía enmienda constitucional pueden ser de iniciativa del presidente de la República, tal como ocurrió en el año 2011, cuando la Corte emitió su dictamen de procedimiento N.º 001-11-DRC-CC, respecto a las cinco propuestas de enmienda constitucional presentadas en ese entonces para pasar al posterior referéndum aprobatorio<sup>1</sup>. La segunda posibilidad,

---

<sup>1</sup> "4.2.2 Acerca de la legitimidad del convocante [...] De acuerdo con el artículo 147 numeral 14 de la Constitución, una de las atribuciones del Presidente de la República es convocar a consulta popular en los casos y requisitos previstos en la Constitución, en concordancia con el artículo 104 constitucional, por lo que se considera que el presidente tiene facultad para consultar al pueblo, sobre cualquier asunto de interés nacional, y en consecuencia, esta Corte considera plenamente cumplido el requisito formal definido por el

contemplada en el artículo 442 numeral 1, corresponde a la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. Esta posibilidad se traduce en uno de los mecanismos de participación directa de la ciudadanía que materializan los derechos de participación. En este caso, una vez que se cuente con el dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional, y posterior verificación de la legitimidad democrática conforme lo determina el artículo 100 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por parte del Consejo Nacional Electoral, se procederá con la convocatoria a referéndum.

Finalmente, la iniciativa constitucional para modificar la Constitución vía enmienda se atribuye a la Asamblea Nacional, para lo cual se requiere contar con al menos “un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional” que presente la propuesta, luego de lo cual la Corte Constitucional emitirá dictamen de procedimiento. Si la Corte Constitucional determina que el procedimiento es aquel previsto en el artículo 441 numeral 2, la Asamblea Nacional deberá tramitar la reforma de la Constitución en los términos sobre los cuales la Corte Constitucional realizó el control de constitucionalidad en su dictamen; el procedimiento que deberá observar la Asamblea Nacional es aquel previsto en el citado artículo 442 inciso segundo, es decir, dos debates, mediando un año entre ellos, y para su aprobación se requiere de una votación calificada de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. En todos los casos las reformas de la Constitución entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

A través del procedimiento de reforma parcial se podría modificar los elementos constitutivos o la estructura del Estado, sin que esto devenga en restricción de los derechos y garantías constitucionales, o que modifiquen el procedimiento de reforma de la Constitución, es decir, el concepto de rigidez constitucional se encuentra resguardado por mandato del constituyente al impedir que vía reforma parcial se pueda modificar el procedimiento de reforma de la Constitución y el contenido de derechos y garantías constitucionales.

Es importante destacar que respecto del carácter y elementos constitutivos del Estado que podrían ser objeto de una reforma parcial, la Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, señaló “Sobre el carácter y elementos

---

numeral 2 del artículo 103 de la LOGJCC. [.] Por lo anteriormente establecido, el Pleno de la Corte declara que en el presente caso existe la legitimación en la causa por parte del presidente de la República para solicitar el examen de constitucionalidad del proyecto de convocatoria a consulta popular.”



constitutivos del Estado, estos se encuentran contenidos en la propia Constitución en sus artículos del 1 al 9<sup>2</sup>. Adicionalmente, acerca de la estructura fundamental del Estado, en la misma decisión se argumentó:

... nuestro país básicamente se encuentra dividido en cinco funciones; si el fundamento de la reforma fuere prescindir del Consejo de la Judicatura, entonces se estaría alterando la estructura del Estado. La propuesta del Ejecutivo propone cambiar lo siguiente:

1) Modifica los plazos establecidos en el artículo 20 del Régimen de Transición para la conformación del Consejo de la Judicatura. 2) Crea un órgano transitorio, mientras se designa al Consejo de la Judicatura definitivo. 3) Encarga a este órgano transitorio la reestructuración de la Función Judicial. 4) Para dar viabilidad a la creación del órgano transitorio, sustituye el artículo 20 de la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de la Función Judicial.

Esta Corte se pronuncia en el sentido que la **enmienda** propuesta no modifica la estructura, el carácter o los elementos constitutivos del Estado, como tampoco vulnera o limita derechos y garantías constitucionales. Finalmente, tampoco modifica el procedimiento de reforma constitucional<sup>3</sup>.

En la Asamblea Constituyente, los elementos constitutivos del Estado, así como los objetivos primordiales fueron ampliamente discutidos, conforme se puede evidenciar de las actas, así en el Acta 13 consta que:

Los ejes temáticos que nos dio el resultado de estos objetivos son: el carácter del Estado, el sistema productivo, el desarrollo humano, la sostenibilidad ambiental, la democracia participativa y el equilibrio territorial. Entre los ejes temáticos de carácter del Estado, nos planteamos garantizar un Estado unitario, descentralizado, democrático participativo, plurinacional, soberano, laico, independiente y de derecho. Los temas de Estado social de derecho: la plurinacionalidad, la descentralización y laico. Otro objetivo, un Estado que cree condiciones y garantice el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales de hombres y mujeres. En los temas está, el Presupuesto General del Estado que debe ser participativo, rendición de cuentas y subsidios, endeudamiento público, acceso a medios de producción, capital, tecnología, tierra y agua; sistemas de educación, salud, seguridad social, soberanía alimentaria. En el objetivo tres, un Estado que recupere su función de cohesión social, de planificación del desarrollo y promotor de la participación social y el control ciudadano. Los temas de planificación y política tributaria. Otro objetivo, un Estado promotor de la economía en el marco de los objetivos nacionales. Aquí tenemos que analizar el rol del Estado, del mercado, de la sociedad y el ambiente, lo público y lo privado. Otro eje temático, tenemos el sistema productivo. El objetivo es alcanzar un sistema productivo eficiente de alta productividad,

<sup>2</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, dictamen N.º 001-11-DRC-CC, caso N.º 0001-11-CC.

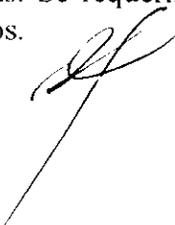
<sup>3</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, dictamen N.º 001-11-DRC-CC, caso N.º 0001-11-CC, p. 42 - 43.

equitativo, generador de empleo social y ambientalmente responsable, regionalmente equilibrado, dinamizador del mercado interno, vinculado a los objetivos de desarrollo nacional, auto regulado o regulado por el Estado, según el caso, y no monopólicos, con un sistema financiero que responda a las necesidades de desarrollo del país.

Criterios que deben ser tomados en consideración el momento de analizar cuál de los procedimientos es el pertinente frente a la propuesta de reforma de la Constitución.

De igual manera que en el caso de la enmienda constitucional, el procedimiento de la reforma parcial puede ser de iniciativa del presidente de la República, de la ciudadanía con el respaldo de al menos el uno por ciento de los ciudadanos inscritos en el registro electoral o mediante resolución aprobada por la Asamblea Nacional. En todos los casos, de conformidad con el mandato constitucional contenido en el artículo 443 de la Constitución, la Corte Constitucional, de manera previa, emitirá el dictamen de procedimiento. Si la Corte Constitucional determina que el procedimiento a utilizarse es el de reforma parcial, la propuesta de reforma deberá ser tramitada por la Asamblea Nacional, en los términos sobre los cuales la Corte realizó el control de constitucionalidad, mediante dos debates, mediando noventa días. Una vez aprobada la reforma de la Constitución en la Asamblea Nacional se convocará a referéndum aprobatorio dentro de los cuarenta y cinco días siguientes, de conformidad con lo previsto en el artículo 442 de la Constitución. Para la aprobación en referéndum se requerirá al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos, luego de lo cual, durante los siete días siguientes el Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación en el registro oficial.

Por medio del procedimiento *más riguroso* de reforma de la Constitución, previsto en el artículo 444, asamblea constituyente, se podría modificar los procedimientos de reforma de la Constitución que afectan directamente la rigidez constitucional, así como la configuración de la tutela de los derechos. Como en los dos procedimientos anteriores, para poder presentar una propuesta de Asamblea Constituyente, la Constitución atribuye la posibilidad al presidente de la República, las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral; conforme lo determina el artículo 443 la Constitución, la Corte Constitucional realizará el control de constitucionalidad mediante dictamen, para lo cual deberá verificar que la propuesta incluya la forma de elección de los representantes de la Asamblea Nacional y todas las reglas electorales relacionadas. Se requerirá de referéndum aprobatorio de la mitad más uno de los votos válidos.



### 2.3. Análisis constitucional de la propuesta presentada

La Corte Constitucional sistematizará sus argumentos a partir del análisis de cada uno de los artículos presentados en la propuesta de los assembleístas:

#### 1. PROPUESTA DE ENMIENDA “ARTÍCULO 1”

Artículo 88	Artículo 88
<p>La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.</p>	<p>En el artículo 88 agréguese al final un inciso con el siguiente texto:</p> <p>“La ley regulará los casos en los cuales se abuse de esta acción y por lo tanto pueda ser inadmitida”.</p>

#### a. Procedimiento sugerido por los assembleístas y sus argumentos en relación al artículo 1 de la propuesta

Los assembleístas manifiestan que el reconocimiento de esta garantía en la Constitución no ha asegurado por sí sola la realización de los fines que persigue, esto es, el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución.

Señalan que la norma constitucional que consagra esta garantía en el artículo 88 no puede ser declarativa, sino que por el contrario, debe ser efectiva y eficaz, pues solo en esta medida el derecho a la tutela judicial establecido en el artículo 75 también se torna efectivo, por lo que para conseguir este propósito, es necesario desarrollar



las condiciones para su pleno ejercicio, determinando las situaciones en las cuales puede existir un abuso de la misma, de forma tal que se evite su desnaturalización.

Expresan que:

La propia Corte Constitucional, en la sentencia No. 001-10-PJO-CC caso No. 0999-09-JP si bien reconoce el notable avance que desde el punto de vista constitucional han experimentado las garantías jurisdiccionales y los derechos constitucionales, también señala, “que en razón de sus innovaciones, pueden generar confusiones, equivocaciones e incluso prácticas abusivas que podrían devenir en lesiones graves a derecho constitucionales y en la generación de estados de indefensión”.

De igual forma señalan que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el artículo 23 reconoce el abuso del derecho de la siguiente manera:

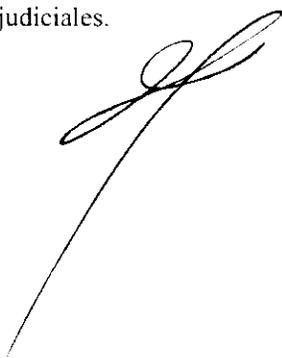
“La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, interponga varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas.

En los casos en que los peticionarios o las abogadas y abogados presenten solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe, desnaturalicen los objetivos de las acciones o medidas o con ánimo de causar daño, responderán civil o penalmente, sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a las juezas o jueces por el Código Orgánico de la Función Judicial y de las sanciones que puedan imponer las direcciones regionales respectivas del Consejo de la Judicatura”.

De igual manera, manifiesta que la propia Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ya establece presupuestos en los cuales no procede la acción de protección:

La acción de protección de derechos no procede:

1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales.
2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación.
3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos.
4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.
5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho.
6. Cuando se trate de providencias judiciales.



7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral.

En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibile la acción y especificará la causa por la que no procede la misma.

En consecuencia, la presente enmienda, según criterio de los asambleístas solo busca elevar a rango constitucional, aquellas disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y que se han venido aplicando desde su aprobación en el año 2009.

#### **b. Calificación del procedimiento del artículo 1 de la propuesta**

Para la calificación del procedimiento correspondiente al artículo 1 de la propuesta, esta Corte Constitucional plantea la resolución de los siguientes problemas jurídicos:

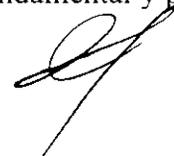
##### **1.1. ¿Cuál es el rol que desempeña la Constitución en el sistema de fuentes del derecho ecuatoriano?**

Los asambleístas exponen como primer fundamento de su propuesta de enmienda del artículo 88 de la Constitución, que dicha disposición constitucional

...no puede ser declarativa, sino que por el contrario, debe ser efectiva y eficaz; solo en ésta medida, el derecho a la tutela judicial, establecido en el artículo 75, también se torna efectivo, por lo que, para conseguir este propósito, es necesario desarrollar las condiciones para su pleno ejercicio, determinando las situaciones en las cuales, puede existir un abuso de la misma, de forma tal que se evite su desnaturalización.

Para esta Corte, la fundamentación señalada encuentra relación con el sistema de fuentes del derecho ecuatoriano y principalmente con el carácter normativo de la Constitución. En consecuencia, esta Corte, en el marco del control constitucional que le compete realizar, para calificar la vía de reforma constitucional pertinente, considera imprescindible referirse al carácter normativo de la Constitución y al papel que desempeñan en un Estado constitucional, el resto de prescripciones y normas que integran el sistema de fuentes del derecho.

Uno de los efectos esenciales que genera el reconocimiento de un Estado como “constitucional” es asumir el carácter normativo de la Constitución y su aplicación directa e inmediata. Por otro lado, genera también la necesidad de contar con un sistema de fuentes del derecho que guarde armonía con la norma fundamental y por



lo tanto que la desarrolle. En efecto, la Corte Constitucional, para el período de transición, señaló:

...la Constitución de 2008 establece una nueva forma de Estado, el Estado Constitucional de Derechos y justicia, cuyos rasgos básicos son: 1) el reconocimiento del carácter normativo superior de la Constitución, 2) la aplicación directa de la Constitución como norma jurídica, y, 3) **el reconocimiento de la jurisprudencia constitucional como fuente primaria del derecho**<sup>4</sup>. (Énfasis fuera de texto).

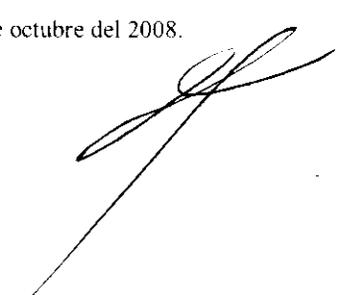
Es conocido que la Constitución está compuesta por tres tipos de normas: valores, principios y reglas constitucionales; las dos primeras, valores y principios, se encuentran caracterizadas por ser prescripciones normativas de textura abierta que requieren de su desarrollo e interpretación en otras fuentes del derecho, de ahí que en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución se ha previsto que “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas”; inclusive las reglas constitucionales, a pesar de contar con un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica requieren de interpretaciones para su aplicación.

Siendo así, la noción de una Constitución como prescripción normativa de aplicación directa e inmediata, debe descartar la errónea concepción de prescindir del resto de fuentes generadoras de derecho objetivo, pues una Constitución establece los parámetros básicos, y requiere el auxilio del resto de fuentes jurídicas para su correcta interpretación y aplicación. Por tanto, considerar que un sistema jurídico puede autosatisfacerse exclusivamente con el texto constitucional, resulta contradictorio al proceso intelectual hermenéutico y de aplicación.

En el caso concreto, la propuesta de enmienda, sugerida por un grupo de asambleístas, asume que la efectividad y eficacia de la acción de protección, contenida en el artículo 88 de la Constitución, estaría supeditada a una mayor reglamentación constitucional –a priori– de aquellas situaciones en las cuales puede haber abuso de la garantía. En otras palabras, la propuesta desconoce el carácter abierto de las normas constitucionales y principalmente el rol que cumple el resto de la normativa en la regulación de la acción de protección.

En el caso particular de la jurisprudencia constitucional dictada por la Corte Constitucional, cabe resaltar que esta se ha constituido en la fuente central de desarrollo y regulación de los presupuestos de admisibilidad y procedencia de la acción de protección y de las demás garantías constitucionales. En efecto, la Corte,

<sup>4</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, resolución del 21 de octubre del 2008.



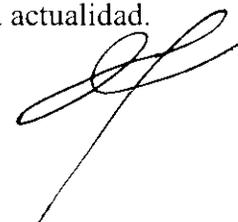
a partir de los casos que se le presentan, producto de un constante ejercicio interpretativo de la Constitución, y de circunstancias fácticas determinadas, ha establecido reglas jurisprudenciales que han buscado garantizar la eficacia de las garantías constitucionales, específicamente la acción de protección.

Es así que no se requiere asumir una Constitución de tipo reglamentaria para garantizar la eficacia de un postulado constitucional –garantía de protección de los derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos–, pues aquello no garantiza su eficacia. No podría un sistema constitucional reproducir aquellas prácticas inherentes al formalismo jurídico, en el que se le confería al legislador una categoría de “previsor” de las situaciones que se podrían generar en el futuro y que ameritaban una regulación.

En el caso concreto, la argumentación de los asambleístas acerca del posible abuso de una garantía, no podría calificarse *a priori*, tampoco se alcanzará su eficacia con el solo establecimiento de normas reglamentarias en la Constitución, sino que se requiere del auxilio necesario del resto de fuentes del derecho, y principalmente de la jurisprudencia constitucional, fuente sociológica y dinámica de la Carta Fundamental. Lo dicho fue afirmado por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 001-10-PJO-CC, citada por los peticionarios, pues en ella se destacó la necesaria verificación de las circunstancias fácticas que presente cada caso para regular y garantizar la eficacia de la acción de protección, evitando su abuso y desnaturalización.

**1.2. ¿Cuál es el procedimiento de reforma de la Constitución por medio del cual se podría constitucionalizar el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que se encontraba vigente desde el 22 de octubre de 2009 hasta antes de la expedición de la sentencia 102-13-SEP-CC?**

Los peticionarios sostienen en su fundamentación que la presente solicitud de enmienda “solo busca elevar a rango constitucional aquellas disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y que se han venido aplicando desde su aprobación en el año 2009”. Adicionalmente, transcriben dentro de las normas que se pretenden constitucionalizar a través de una enmienda, el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, prescripción normativa que en su criterio se habría venido aplicando desde el año 2009 hasta la actualidad.



Para abordar adecuadamente este problema jurídico, la Corte Constitucional abordará ciertos criterios que son necesarios dejar en claro.

- **Naturaleza de las garantías jurisdiccionales**

El Estado ecuatoriano se define como un Estado constitucional de derechos y justicia, en el que el objetivo prioritario de este modelo estatal constituye la tutela y protección de los derechos de las personas y de la naturaleza, estableciéndose a lo largo del texto constitucional un conjunto de artículos que tienden a implementar tal acometida. A la par del reconocimiento progresivo de derechos constitucionales, el constituyente ecuatoriano incorporó garantías constitucionales que permiten hacer efectivos los derechos reconocidos en la Constitución ecuatoriana y en instrumentos internacionales de derechos humanos.

Los derechos constitucionales se convierten en límites y vínculos frente al poder estatal o de los particulares, por tanto, deben ser observados por todas las personas; no obstante, para lograr efectivizar esta amplia gama de derechos constitucionales se requiere de mecanismos que plasmen materialmente los mismos; para ello, se crean las denominadas garantías constitucionales.

La Corte Constitucional ecuatoriana, en relación a la importancia de las garantías constitucionales, ha señalado en múltiples fallos que:

Nuestra Norma Fundamental establece tres tipos de garantías constitucionales con la finalidad de asegurar el ejercicio de los derechos contenidos en la Constitución de la República y en instrumentos internacionales de derechos humanos.

Por un lado, las garantías denominadas “normativas”, que consisten en el deber que tienen todos los órganos con potestad normativa de adecuar formal y materialmente las normas jurídicas al marco constitucional; por otro lado, las garantías “institucionales”, que tienen relación con la obligación de la administración pública de garantizar los derechos constitucionales en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos; y, finalmente las garantías “jurisdiccionales”, mediante las cuales se recurre a la intervención jurisdiccional cuando las acciones u omisiones del sector público o de particulares, vulneran los derechos de las personas<sup>5</sup>.

De igual forma, el artículo 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina:

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 103-14-SEP-CC, caso N.º 0308-11-EP

Las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación.

Las medidas cautelares tienen como finalidad prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho.

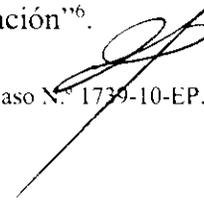
Salvo los casos en que esta ley dispone lo contrario, la acción de protección, el hábeas corpus, la acción de acceso a la información pública, el hábeas data, la acción por incumplimiento, la acción extraordinaria de protección y la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, se regulan de conformidad con este capítulo.

En ese orden de ideas, las garantías constitucionales constituyen ese conjunto de herramientas que el constituyente ecuatoriano ha dotado a las personas para hacer efectivos sus derechos constitucionalmente reconocidos. En cuanto a las garantías jurisdiccionales, estas tienen un actor protagónico como son los jueces, quienes se encuentran encargados de tutelar los derechos de las personas frente a una vulneración de derechos, o ante la amenaza de vulneración de los derechos constitucionales; dentro de este grupo se destacan la acción de protección de derechos, la acción por incumplimiento, la acción extraordinaria de protección, la acción de habeas corpus, acción de habeas data, acceso a la información pública, medidas cautelares, acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales y la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena.

Por tanto, se colige que el objeto de las garantías jurisdiccionales es la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos. En aquel sentido, cualquier cambio que se pretenda realizar al artículo 88 de la Constitución de la República debe observar el objeto primigenio que persiguen las garantías jurisdiccionales en su conjunto y en la especie, la acción de protección de derechos, ante lo cual siempre se deberá realizar una interpretación teleológica de las garantías con observancia del fin que persiguen las mismas.

Como máximo intérprete de la Constitución, la Corte Constitucional ecuatoriana ha señalado que: “[...] la acción de protección tiene dos objetivos primordiales: “la tutela de los derechos constitucionales de las personas, así como la declaración y la consiguiente reparación integral de los daños causados por su violación”<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, para el periodo de transición, sentencia N.º 0140-12-SEP-CC, caso N.º 1739-10-EP.



La acción de protección, dentro del sistema constitucional ecuatoriano, se convierte en una vía judicial idónea para proteger los derechos constitucionales que puedan ser amenazados o vulnerados por cualquier acción u omisión de órgano público competente o de un particular.

Cabe destacar en el actual modelo de Estado el cambio que sufren las garantías jurisdiccionales y, específicamente la acción de protección, al convertirse en un proceso constitucional de conocimiento, desvirtuándose, por lo tanto, una naturaleza cautelar de las garantías, propia del modelo constitucional vigente en la Constitución de 1998, es decir que en la actualidad, en el trámite de un proceso de conocimiento constitucional, el juez debe conocer, decidir y ejecutar el fondo del asunto, y en caso de encontrar la vulneración a derechos constitucionales debe así declararlo y reparar integralmente a la persona o colectividad afectada, lo cual denota claramente la importancia de la acción de protección como mecanismo de protección de derechos y evidencia su naturaleza garantista.

- **La acción de protección de derechos como mecanismo de exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de Derechos Humanos**

Conforme se destacó en líneas anteriores, las garantías jurisdiccionales son aquellos mecanismos que hacen posible la exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución. En aquel sentido, es un deber del Estado brindar todas las facilidades para que las personas puedan acceder a estos mecanismos jurisdiccionales.

Será entonces el Estado, a través de los diversos órganos jurisdiccionales, el que emprenda la tarea de proteger los derechos constitucionales; para ello se establecen filtros regulativos de cada garantía jurisdiccional que permite el adecuado acceso y tramitación de la acción pertinente, lo cual tiende a ser desarrollado a través de normativa de carácter infra constitucional; una norma constitucional no puede contener filtros regulativos que restrinjan el acceso a mecanismos de garantías de derechos constitucionales, puesto que aquello atentaría a la esencia misma del modelo de Estado ecuatoriano.

La norma constitucional que consagra una garantía jurisdiccional debe propender desde un criterio teleológico acorde con el fin mismo del Estado, que es la protección de los derechos de las personas y de la naturaleza hacia el acceso de aquellos al sistema de garantías jurisdiccionales, para lo cual la norma



constitucional no puede contener filtros restrictivos al acceso ni ejercicio de la garantía en cuestión.

En cuanto al artículo 88 de la Constitución de la República, se puede evidenciar que dentro del citado artículo, la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, convirtiéndose esta garantía jurisdiccional en uno de los principales mecanismos que permiten la exigibilidad de derechos constitucionales; limitar la garantía a través de filtros regulativos contenidos en la Carta Constitucional comportaría una contradicción con el modelo estatal y con los fines que el mismo persigue; adicionalmente, se atentaría a otros principios reconocidos en la Constitución como la simplicidad e informalidad de las garantías jurisdiccionales, así como a los compromisos internacionales asumidos por el Estado ecuatoriano.

- **Principio de informalidad de la justicia constitucional**

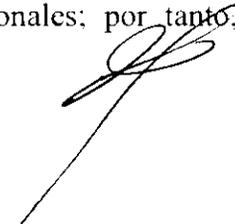
El artículo 86 numeral 2 de la Constitución ecuatoriana establece: “a) El procedimiento será sencillo, rápido y eficaz [...] e) No serán aplicables las normas procesales que tiendan a retardar su ágil despacho”. Dentro de este contexto, podemos observar que la Constitución ecuatoriana asume un rol antiformalista al momento del diseño normativo de las garantías jurisdiccionales. En aquel sentido, para garantizar la efectividad de la justicia constitucional así como el acceso de las personas a estos mecanismos se han diseñado filtros no rígidos con el objeto de cumplir con el mandato constitucional de simplicidad e informalidad en la administración de justicia constitucional.

Así lo prevé también la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al determinar entre los principios de la administración de justicia constitucional:

Art. 4.- Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales:

7.- Formalidad condicionada.- La jueza o juez tiene el deber de adecuar las formalidades previstas en el sistema jurídico al logro de los fines de los procesos constitucionales. No se podrá sacrificar la justicia constitucional por la mera omisión de formalidades.

Sobre esta base, la Constitución de la República como los principios básicos de la administración de la justicia constitucional consagrados en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establecen la formalidad condicionada para el ejercicio de las garantías jurisdiccionales; por tanto, las



normas que tiendan a regular el ejercicio de la garantía deben procurar que a través del cumplimiento de formalidades no se menoscabe la efectividad de la garantía.

En cuanto al acceso a la misma, esta Corte debe destacar que no se pueden crear limitaciones que obstaculicen el acceso a la justicia constitucional para las personas, menos aún a través de filtros restrictivos, toda vez que aquello generará que los destinatarios de la garantía no puedan ejercer plenamente la misma, ocasionándose un problema de aplicación del derecho desde una perspectiva material, al limitar mediante barreras normativas la accesibilidad en cuanto al ejercicio del mismo, el cual en nuestra realidad jurídica está dada por la informalidad y simplicidad del accionante para presentar la demanda respectiva y acceder al sistema de justicia constitucional.

La Corte Constitucional, en la sentencia N.º 102-13-SEP-CC, dentro del caso N.º 0380-10-EP estableció lineamientos respecto a cómo debe entenderse el procedimiento informal en la tramitación de los derechos, manifestando que "... la tutela de los derechos constitucionales exige que el modelo procedimental de la acción de protección –y de las garantías jurisdiccionales en general– se encuentre desprovisto de requisitos formales y ofrezca, de manera ágil y dinámica, una protección efectiva y oportuna al titular del derecho posiblemente afectado"<sup>7</sup>.

Destacó que la inadmisión no puede ser entendida como un mecanismo para que el juzgador evada su tarea de protección a los derechos constitucionales:

La inadmisión de una demanda no puede entonces ser utilizada como una forma de escape del juzgador constitucional para inhibirse de su obligación constitucional y legal en la tutela de los derechos constitucionales, pues esta forma de proceder deviene en una real inhibición de conocer garantías jurisdiccionales, lo cual se encuentra proscrito legalmente para los jueces constitucionales<sup>8</sup>.

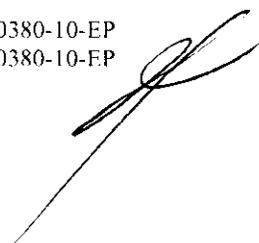
Finalmente, señaló que a través de este principio se está garantizando el derecho a la tutela judicial efectiva, así

...el contenido de este derecho implica garantizar tanto el acceso a los órganos de justicia, como el derecho al debido proceso de la peticionaria, el que incluye que la decisión se encuentre debidamente motivada, así como la observancia de procedimientos mínimos, y que se convierte en el derecho a la justicia obtenida en un procedimiento,

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP



superando las falencias que hacen ineficaz este derecho constitucional y además en el que prevalecen los principios sobre las reglas<sup>9</sup>.

En aquel sentido, las limitaciones procedimentales a la tramitación de la garantía acción de protección generaría una contradicción con lo dispuesto en la propia Constitución, así como el desarrollo jurisprudencial sostenido por esta Corte Constitucional, por medio del cual el procedimiento en garantías debe ser simple, informal, garantizándose de esta forma el acceso a los órganos de administración de justicia, así como que los destinatarios de las garantías puedan acceder a la misma de manera ágil y dinámica.

**- Obligaciones internacionales del Estado ecuatoriano en materia de garantías**

La corriente internacionalista de protección de los derechos humanos propende hacia la incorporación dentro de los ordenamientos estatales de garantías judiciales que protejan los derechos humanos. Frente a ello, es menester destacar los compromisos internacionales que el Estado ecuatoriano ha asumido en esa línea.

Al respecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, en su artículo 25 de protección judicial señala:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados partes se comprometen:
  - a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
  - b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
  - c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

De la lectura del artículo citado se puede evidenciar que al ser el Ecuador signatario y al haber ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos, las normas descritas generan una obligación hacia el Estado ecuatoriano para desarrollar recursos judiciales efectivos que permitan garantizar los derechos reconocidos en la Constitución y en la Convención respectiva; en tal virtud, el Ecuador tiene un compromiso constitucional y convencional que tiende hacia la incorporación de recursos judiciales efectivos que protejan los derechos de las personas.

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP

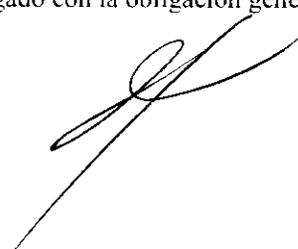
En ese orden de ideas, la Constitución ecuatoriana del 2008 ha desarrollado una serie de recursos judiciales que concretizan esta obligación, a través de las denominadas garantías jurisdiccionales, y en la especie, la acción de protección de derechos, la misma que denota el compromiso estatal por el cumplimiento de este compromiso internacional, toda vez que esta garantía –acción de protección– permite la tutela de todos los derechos reconocidos en la Constitución, así como en instrumentos internacionales de derechos humanos, lo cual va conforme a la igualdad jerárquica de derechos consagrada en el artículo 11 de la Constitución de la República y que permite contar a las personas con un recurso judicial expresado a través de una garantía jurisdiccional efectivo para hacer valer sus derechos constitucionales.

En efecto, cualquier limitación al acceso de esta garantía comportaría por parte del Estado ecuatoriano un incumplimiento de la obligación internacional y del bloque de convencionalidad al restringir la garantía emblemática dentro del constitucionalismo ecuatoriano como es la acción de protección, más aún cuando esta acción permite abordar la tutela de todos los derechos constitucionales, ya sea que la vulneración provenga de las autoridades públicas o de personas particulares. Una limitación a esta garantía impediría el acceso de las personas a un recurso judicial idóneo para proteger cualquiera de sus derechos constitucionales, lo cual comportaría una regresividad en el desarrollo de los derechos de las personas y la naturaleza.

A través del efecto de irradiación constitucional, la aplicación del artículo 25 antes señalado otorga a la garantía acción de protección una obligación del más alto nivel, comprometiendo al Estado a cumplir los estándares internacionales señalados por los órganos integrantes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, siendo uno de esos estándares la obligación estatal de que el recurso judicial sea rápido, sencillo y efectivo, lo cual va de la mano a su vez con el modelo de estado vigente en el Ecuador.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ido desarrollando su jurisprudencia al respecto y entre otras cosas ha señalado que:

El derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención. El artículo 25 se encuentra íntimamente ligado con la obligación general



del artículo 1.1 de la Convención Americana, al atribuir funciones de protección al derecho interno de los Estados Partes.

La garantía allí consagrada se aplica no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino también de aquéllos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley.

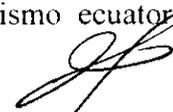
No basta que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos humanos, para que éstos puedan ser considerados efectivos.

Siguiendo la línea señalada por la Corte Interamericana, para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el citado artículo no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad, es decir, debe brindarse a la persona la posibilidad real de presentar acciones que sean sencillas y rápidas, en los términos del artículo 25 de la Convención; es decir, no basta con que se mantenga la institución acción de protección, sino que dentro de la obligación estatal se encuentra el deber que dicha garantía no sufra menoscabo ni restricciones, y que la misma sea efectiva, tendiente a garantizar de manera amplia la protección de los derechos de las personas y la naturaleza, lo cual va acorde con la tesis de contar con recursos adecuados.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que disponer de acciones adecuadas para la tutela de los derechos humanos y constitucionales significa:

...que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida. En todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias. Si, en un caso específico, el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo. Así lo indica el principio de que la norma está encaminada a producir un efecto y no puede interpretarse en el sentido de que no produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable.

Para que un recurso sea adecuado, es necesario que sea de tal naturaleza que permita contar con medios eficaces y suficientes para reparar la situación jurídica infringida, es decir, que cuando se produzca la violación a un derecho humano se cuente en el ordenamiento jurídico interno, con recursos jurídicos específicos y aplicables a dichas situaciones que permitan un resultado de reparación concreta y razonable al daño producido; aquello lo denota claramente la acción de protección, puesto que constituye la garantía insigne del constitucionalismo ecuatoriano, la



misma que permite garantizar una tutela respecto a cualquier derecho constitucional.

En ese orden de ideas, la acción de protección se encuentra establecida en el artículo 88 de la Constitución del Ecuador de 2008; tiene por objeto el amparo directo y eficaz de todos los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, denotándose a través de su implementación, ejercicio y no restricción, que el Ecuador está cumpliendo con sus obligaciones internacionales.

Sobre esta base, cabe señalar que en ejercicio del control de convencionalidad, el artículo, en la forma invocada por los peticionarios, no se encuentra vigente, pues fue la Corte Constitucional en la sentencia N.º 102-13-SEP-CC<sup>10</sup>, la que interpretó el alcance de la garantía jurisdiccional, fruto del desarrollo de una sólida línea jurisprudencial<sup>11</sup>.

Como quedó establecido, la Corte Constitucional, con la finalidad de garantizar una tutela judicial efectiva en sus dimensiones de acceso y sustanciación, y garantizar el

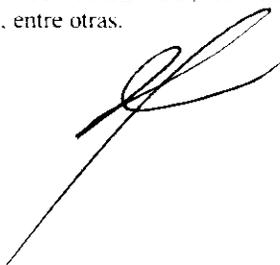
---

<sup>10</sup> “4. En virtud de las competencias establecidas en el artículo 436 numerales 1 y 3 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional efectúa la interpretación conforme y condicionada con efectos *erga omnes* del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el siguiente sentido: El momento procesal para la determinación de la existencia de las causales de inadmisión previstas en los numerales 6 y 7 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, será el de calificar la demanda y se pronunciará mediante auto. En tanto que las causales de improcedencia de la acción de protección contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deberán ser declaradas mediante sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.”

5. “En virtud de la competencia establecida en el artículo 436 numerales 1 y 3 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional efectúa la interpretación conforme y condicionada con efectos *erga omnes* del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el siguiente sentido: Los requisitos establecidos en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, constituyen cuestiones que implican un análisis de fondo del asunto controvertido en la acción de protección, por lo tanto podrán ser invocados por el juzgador únicamente a través de sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.”

6. La interpretación conforme de los artículos 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional realizada por la Corte Constitucional en esta sentencia, es de obligatorio acatamiento, razón por la cual, en caso de desconocimiento de estas interpretaciones, se estará a lo dispuesto en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.”

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencias 054-11-SEP-CC, 055-11-SEP-CC, 013-12-SEP-CC, 024-12-SEP-CC y 153-12-SEP-CC; Corte Constitucional del Ecuador, sentencias 003-13-SEP-CC, 013-13-SEP-CC, 014-13-SEP-CC, 016-13-SEP-CC, 20-13-SEP-CC, 026-13-SEP-CC, 041-13-SEP-CC, 075-13-SEP-CC, entre otras.



cumplimiento de las obligaciones convencionales que tiene el Estado ecuatoriano, particularmente el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, esclareció las diferencias entre presupuestos de admisibilidad y procedencia, dejando en claro que los presupuestos de admisibilidad de la acción de protección son aquellos previstos en el artículo 10, y en los numerales 6 y 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Adicionalmente, dejó establecido que el resto de presupuestos contenidos en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías, así como aquellas causales previstas en el artículo 40 de la misma ley, son causales de improcedencia, es decir, requieren de un análisis de fondo por parte del juzgador y solo podrán ser invocados mediante sentencia, si se encuentran precedidos de una adecuada argumentación jurídica.

En consecuencia, una vez clarificados los presupuestos de admisibilidad y procedencia de la acción de protección en la jurisprudencia de la Corte, fuente normativa que se ubica al mismo nivel de la Constitución, es claro que la propuesta planteada por los peticionarios y la inclusión de un inciso en el artículo 88 que asume la posibilidad de calificar un abuso en la fase de admisibilidad, es contrario al carácter objeto directo e inmediato de la acción de protección.

Considerando que la argumentación sustantiva que sirvió de base para la interpretación constitucional de los artículos 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional –examen de constitucionalidad realizado por la Corte– estuvo sustentada en garantizar derechos constitucionales y respetar obligaciones convencionales, una lectura actualizada desde esa argumentación nos conduce a concluir que es evidente que la propuesta del grupo de asambleístas configuraría de una manera distinta la acción de protección – garantía de protección de los derechos–, propuesta que no puede ser tramitada vía enmienda.

Siendo así, asumiendo que tanto la enmienda constitucional y reforma parcial de la Constitución no pueden involucrar la restricción de derechos y garantías, esta Corte dictamina que la presente propuesta pretende una reestructuración del objeto directo y eficaz de protección de la garantía jurisdiccional, y por lo tanto, debe ser objeto de análisis y debate en una asamblea constituyente.

## 2. PROPUESTA DE ENMIENDA “ARTÍCULO 2”

<b>Artículo 104</b>	<b>Artículo 104</b>
---------------------	---------------------



<p>Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción.</p>	<p>Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción <i>que sean de competencia del correspondiente nivel de gobierno.</i></p>
<p>La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.</p>	<p>La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local, el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.</p>

**a. Procedimiento sugerido por los asambleístas y sus argumentos en relación al artículo 2 de la propuesta**

Los asambleístas sugieren que el procedimiento para modificar el inciso tercero del artículo 104 de la Constitución de la República es a través de enmienda constitucional, señalando para el efecto que el capítulo IV (Régimen de competencias), del título V de la Constitución, establece las competencias exclusivas para los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados, regionales, provinciales, municipales, de los distritos metropolitanos y parroquiales urbanos. Por ello, expresan que es lógico suponer que cuando el artículo 104 inciso tercero se refiere a “temas de interés de su jurisdicción”, tiene relación con las competencias establecidas por la Constitución, de modo que a su juicio, la modificación del texto constitucional lo único que hace es precisar el sentido de dicha disposición normativa.

De igual forma, argumentan que con dicha modificación se vería fortalecido el ejercicio del derecho de participación en el ámbito de competencias de los



gobiernos autónomos descentralizados, de forma tal que la ciudadanía pueda *participar activamente* en la adopción de planes y políticas, mejorando la calidad de la inversión, la definición de agendas de desarrollo.

La Corte Constitucional observa que si bien los asambleístas no han formulado por escrito ninguna argumentación que sugiera el procedimiento de modificación del texto constitucional establecido en el cuarto inciso del artículo 104 de la Constitución de la República, durante la audiencia pública, el asambleísta del Movimiento País, Virgilio Hernández, expresó que los incisos sexto y séptimo de la propia Constitución establecen los límites para la convocatoria a consultas populares por parte de la ciudadanía y por los gobiernos autónomos descentralizados.

#### **b. Calificación del procedimiento del artículo 2 de la propuesta**

Para la calificación del procedimiento correspondiente al artículo 2 de la propuesta, esta Corte Constitucional plantea la resolución de los siguientes problemas jurídicos:

##### **2.1. ¿Cuál es el procedimiento de reforma de la Constitución por el que se podría modificar el artículo 104 tercer inciso de la Constitución, conforme a la propuesta presentada?**

La primera regla constitucional, contenida en el tercer inciso del artículo 104, dispone actualmente que los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción. De acuerdo a esta disposición constitucional, se advierte que la titularidad de la propuesta proviene de un órgano del poder público, es decir, de un gobierno autónomo descentralizado cuyos representantes han sido elegidos democráticamente en procesos electorales y cuyo propósito es poner en consideración de sus mandantes los asuntos de interés para su jurisdicción.

En este orden de ideas, el sistema constitucional ecuatoriano reconoce la legitimidad de las autoridades públicas que integran los gobiernos autónomos descentralizados, quienes al asumir sus cargos a través de procesos de elección popular, cuentan con legitimidad democrática para cumplir, en ejercicio de sus potestades, únicamente aquellas competencias y atribuciones establecidas para cada nivel de gobierno, y que en lo principal se encuentran establecidas en la propia



Constitución de la República. De lo que se deriva que la legitimidad de las autoridades seccionales se circunscribe a las competencias asignadas constitucionalmente a dicho nivel de gobierno, es decir, son representantes democráticamente elegidos dentro de un marco de competencias que no pueden exceder.

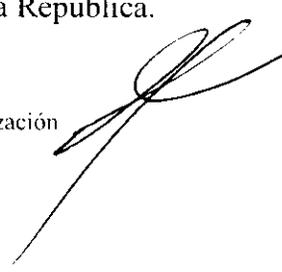
En tal sentido, la legitimidad democrática que ostentan los dignatarios integrantes de los gobiernos autónomos descentralizados para convocar a la ciudadanía a procesos de consulta popular en sus respectivas jurisdicciones, se traduce en el límite razonable que únicamente podrían convocarse a dichas consultas en el marco de aquellas competencias constitucionales<sup>12</sup>, legales<sup>13</sup> y administrativas que jurídicamente les han sido asignadas, debiendo por tanto quedar excluidas convocatorias a consultas populares tendientes a exceder o sobrepasar los límites de aquellas atribuciones y competencias que el ordenamiento jurídico ha asignado a los gobiernos autónomos descentralizados. Entonces, tenemos que, constitucionalmente, la legitimidad en la convocatoria a consulta popular se encuentra condicionada a consultar aspectos vinculados única y exclusivamente al régimen de competencias de cada nivel de gobierno y bajo control de la Corte Constitucional.

Entonces, modificar esta regla constitucional, añadiendo que estos temas de interés deben ser de aquellos relacionados a su competencia de gobierno, complementa los principios establecidos por la Constitución sobre descentralización y fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados –previsto en el artículo 1 de la Carta Suprema–, dado que los asuntos sobre los cuales debe centrar su competencia son aquellos previstos en el régimen competencial dispuesto en la Constitución de la República, es decir, aquello guarda relación con la eficiencia administrativa como principio rector de la administración pública, obligando a la administración de los gobiernos autónomos descentralizados a enfocar su gestión en el régimen competencial, razón por la cual no se advierte en qué medida podría alterar ni la estructura fundamental, el carácter y elementos constitutivos del Estado; tampoco implica una afectación o restricción a los derechos y garantías establecidos en la Norma Suprema, pues esta pretensión se vincula de modo directo con aquella disposición constitucional que invoca el principio de legalidad en la actuación de las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúan en virtud de una potestad estatal, previsto en el artículo 226 de la Constitución de la República.

---

<sup>12</sup> Artículos del 263 al 269 de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>13</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización



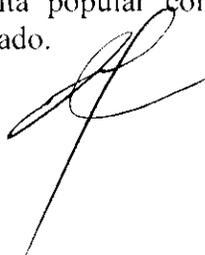
La propuesta de modificación del texto constitucional, contenida en el artículo 104 tercer inciso, no altera la estructura fundamental o el carácter y elementos constitutivos del Estado; no establece restricciones a los derechos y garantías ni modifica el procedimiento de reforma de la Constitución; en consecuencia, procede que sea tramitada por enmienda constitucional, de conformidad con lo previsto en el artículo 441 numeral dos, de la Constitución.

**2.2. ¿Cuál es el procedimiento de reforma de la Constitución por el que se podría modificar el artículo 104 cuarto inciso de la Constitución, conforme a la propuesta presentada?**

En lo que respecta a la propuesta de modificación del cuarto inciso del artículo 104 de la Constitución en los términos señalados, esta necesariamente demandaría tratamiento distinto a aquél realizado para el tercer inciso, dado que en este escenario quien se encuentra legitimado para solicitar la convocatoria a la consulta popular es el poder constituyente originario, el pueblo, sobre cuya voluntad descansa la legitimidad del sistema democrático constitucional, de la institucionalidad y, en definitiva, de toda manifestación constituida del poder público.

En el artículo 1 de la Constitución se determina "...la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad y se ejerce a través de [...] las formas de participación directa previstas en la Constitución", con lo cual es claro el reconocimiento de que la esencia de la democracia se fundamenta justamente en la posibilidad de que la ciudadanía exprese su voluntad soberana sobre los asuntos de la vida pública.

Como esta Corte ya lo ha señalado en su dictamen 001-13-SCP-CC, una de las características más importantes de la Constitución ecuatoriana tiene relación con su amplio catálogo de derechos de participación, dirigidos hacia una efectiva participación ciudadana en las decisiones políticas, tanto a nivel nacional como local, a través de varios mecanismos de democracia directa, con lo cual, todas las ciudadanas y ciudadanos, ya sea en forma individual o colectiva, tienen el derecho de participar de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, configurándose el derecho de participación a la consulta popular como la forma más desarrollada de un sistema democrático avanzado.



En efecto, este derecho de participación incide en los mecanismos de democracia directa, en virtud de que las ciudadanas y los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto, más allá del proceso electivo regular de autoridades. Bajo este nuevo paradigma, la consulta popular constituye uno de los más eficaces mecanismos de democracia directa.

En dicho dictamen se resaltó que este derecho "...involucra una participación activa de la población en los asuntos políticos de interés común, lo que a su vez implica la existencia de normas jurídicas que posibiliten tal participación y de un alto nivel de conciencia política en la ciudadanía" concretizándose en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

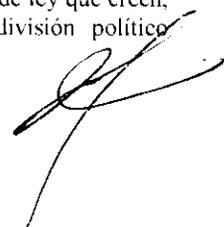
Así, partiendo de la premisa de que en una democracia constitucional el límite de las decisiones expresadas por las mayorías es la no afectación, desconocimiento o trasgresión de otros derechos constitucionales siempre y cuando se dé cumplimiento a los requisitos establecidos por el ordenamiento constitucional ecuatoriano, dentro de los cuales se encuentra el control de constitucionalidad al que debe procederse, conforme lo determina el propio texto constitucional en el artículo 438.

Estos límites constitucionales también se encuentran previstos para el ejercicio de otros derechos de participación de la ciudadanía, como el de la posibilidad de presentar proyectos de leyes, por cuanto la disposición constitucional, contenida en el artículo 135 de la Constitución<sup>14</sup>, establece límites constitucionales semejantes para el ejercicio de este derecho, razón por la cual, si se suprime la frase "*sobre cualquier asunto*" contenida en el inciso cuarto, la disposición íntegra presenta en el inciso sexto del mismo artículo los límites constitucionales del derecho a los que se hizo referencia en líneas anteriores, evidenciando que el derecho a convocar consultas populares tiene límites normados, quedando por tanto la posibilidad de convocar a consulta popular, sin que la eliminación expresa de dicha frase, condicione dicha posibilidad.

Cabe resaltar que el proceso de interpretación de una norma jurídica, conforme lo señaló esta Corte Constitucional "...tiene como fundamento la posibilidad de extraer el contenido abstracto de un enunciado normativo y aplicarlo en un caso

---

<sup>14</sup> Artículo 135.- Solo 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.



concreto”<sup>15</sup>. A partir de esta premisa, de la lectura del artículo 104 de la Constitución de la República se evidencia que el mismo se compone de una serie de disposiciones normativas que desarrollan el derecho de la ciudadanía a convocar a consultas populares, por lo que el cuarto inciso contiene un precepto que debe ser interpretado en la integralidad del texto constitucional.

La Corte Constitucional advierte que el artículo 104 de la Constitución de la República debe ser revisado y comprendido a la luz de una interpretación integral de la Constitución, razón por la cual, con la frase o aun cuando se llegase a suprimir la frase “*sobre cualquier asunto*” contenida en el inciso cuarto, la disposición contenida más adelante en el inciso sexto del mismo artículo a la que se hizo referencia en líneas anteriores, permite evidenciar que el derecho de la ciudadanía a convocar a consultas populares tiene los límites de no referirse a asuntos tributarios o de organización política administrativa, sin que la constancia expresa de dicha frase, condicione el ejercicio del derecho.

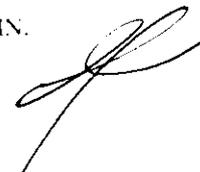
Esta Corte señala que es el propio texto constitucional el que establece los límites constitucionalmente válidos para delimitar el ejercicio de este derecho, como ya se analizó previamente. En tal virtud, las personas se encontrarán plenamente facultadas para ejercitar este derecho, pues aun si se suprime la frase en mención, el contenido constitucional del derecho viene dado por las propias normas constitucionales, es decir, no hay una afectación al contenido del derecho, pues la interpretación permanece incólume.

Adicionalmente, del análisis expuesto se evidencia que no existe afectación a los elementos constitutivos del Estado, entendidos como aquellos previstos del artículo 1 al 9 de la Constitución, así como tampoco a la estructura del Estado, a los procedimientos de reforma de la Constitución, ni afectación a los derechos constitucionales. Con las consideraciones hasta aquí señaladas, la Corte Constitucional concluye que procede el trámite de la enmienda constitucional, de conformidad con lo previsto en el artículo 441 numeral dos de la Constitución.

### 3. PROPUESTA DE ENMIENDAS “ARTICULOS 3 Y 5”

Artículo 114	Artículo 114
Las autoridades de elección popular	Las autoridades de elección popular

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 009-13-SIN-CC, caso N.º 0008-12-IN.



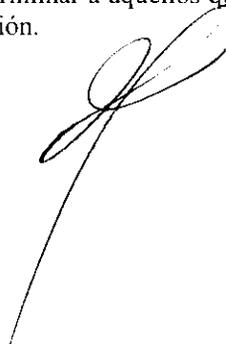
podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulan para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan.	podrán reelegirse. Las autoridades de elección popular que se postulan para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan
<b>Artículo 144</b>	<b>Artículo 144</b>
La Presidenta o Presidente de la República permanecerá cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto por una sola vez.	La Presidenta o Presidente de la República permanecerá cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto.

**a. Procedimiento sugerido por los asambleístas y sus argumentos en relación a los artículos 3 y 5 de la propuesta**

Los asambleístas, dentro de su propuesta de modificación constitucional en relación a los artículos 114 y 144 de la Constitución de la República, exponen los siguientes argumentos: En cuanto al artículo 3 del proyecto normativo remitido a esta Corte Constitucional, buscan eliminar la limitación prevista en el artículo 114 de la Norma Fundamental, consistente en que los dignatarios de elección popular pueden reelegirse solo por una vez, para el mismo cargo, de manera consecutiva o no. De igual forma, en el artículo 5 del referido proyecto, se pretende suprimir en el segundo inciso del artículo 144 de la Constitución de la República la expresión: “*por una sola vez*”. Así, se plantea la eliminación de la restricción consistente en que el jefe de Estado solo puede reelegirse por una sola ocasión.

Los referidos asambleístas fundamentaron su análisis en los artículos 95, 61, numerales 1, 2 y 7 de la Constitución de la República, y artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Luego de citar estas normas constitucionales y de derecho internacional, manifiestan que:

La inscripción de la candidatura para participar en una contienda electoral, no asegura por este solo hecho, la reelección en un cargo de elección popular. Lo que se pretende en consecuencia es garantizar, el ejercicio democrático, libre y voluntario del derecho al voto; sin discriminar a aquellos que en ejercicio del derecho a “ser elegidos”, participan por la reelección.



También manifiestan que: “Los liderazgos no se decretan o se establecen por fuerza del azar o del destino, sino que son una serie de aspectos que se condensan en una persona que ha sido capaz de representar valores, expectativas, anhelos y aspiraciones colectivas y que en un momento determinado de un país o de una región son esenciales para consolidar procesos”.

De acuerdo a los argumentos esgrimidos por los integrantes de la Asamblea Nacional, se debe destacar que pretenden, en primer lugar, garantizar el derecho de los ciudadanos a elegir a sus representantes, y en segundo, aspiran que no exista discriminación en contra de las personas que desean reelegirse para un cargo público, en virtud de su derecho a ser elegidos.

También se debe mencionar que a criterio de los autores de las propuestas de modificaciones constitucionales en referencia, el procedimiento que se tiene que seguir para tramitar las mismas es el establecido en el artículo 441 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, es decir, a través de enmienda constitucional.

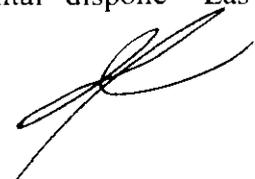
#### **b. Calificación del procedimiento de los artículos 3 y 5 de la propuesta**

Para la calificación del procedimiento correspondiente a los artículos 3 y 5 de la propuesta, esta Corte Constitucional plantea la resolución del siguiente problema jurídico:

##### **3.1. ¿Cuál es el procedimiento de reforma de la Constitución por el que se podría eliminar la limitación constitucional en cuanto a la prohibición de candidatizarse de las personas que han ejercido cargos de elección popular y que han sido reelectos por una sola vez, conforme a la propuesta presentada?**

De acuerdo a los argumentos esgrimidos por los integrantes de la Asamblea Nacional para justificar el proyecto normativo constitucional en referencia, se debe destacar que a través del mismo se pretende, por un lado, garantizar el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a elegir a sus representantes, y por otro lado, se aspira a que no exista discriminación en contra de las personas que desean reelegirse para un cargo público, en virtud de su derecho a ser elegidos.

En el contexto constitucional ecuatoriano, el candidatizarse para las funciones de presidente y los demás dignatarios de elección popular prevé las siguientes posibilidades: El artículo 114 de nuestra Norma Fundamental dispone “Las



autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo...”. De acuerdo a este artículo, nuestros representantes elegidos mediante sufragio –exceptuándose el presidente–, pueden ser reelectos por una vez más de manera inmediata, o bien pueden ser reelegidos por una única ocasión de manera alterna, es decir, luego de que hayan transcurrido uno o más periodos o mandatos de otros dignatarios.

Por otro lado, en el inciso segundo del artículo 144 de la Constitución, que regula la reelección presidencial, se determina “La Presidenta o Presidente de la República permanecerá cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto por una sola vez. (...)”. Conforme esta norma constitucional, la reelección presidencial está permitida solo por una ocasión.

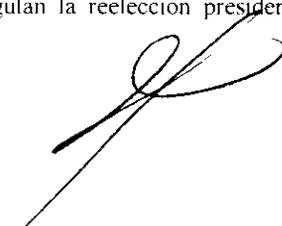
De acuerdo a estas dos propuestas de modificación constitucional se pretende eliminar cualquier restricción o limitación para la reelección de los dignatarios de elección popular, incluyendo al presidente de la República, en cuanto al número de periodos de gobierno ejercidos por ellos. Es decir, pretenden eliminar la restricción prevista en el artículo 114 de la Norma Fundamental, referida a que los dignatarios de elección popular pueden reelegirse solo por una vez, para el mismo cargo, de manera consecutiva o no. En la misma línea, con el artículo 5 del precitado proyecto normativo se busca eliminar la limitación a la reelección presidencial establecida en el artículo 144 *ibídem*, consistente en que las personas que ejerzan la más alta magistratura del Estado únicamente puede ser reelectas por una sola vez.

Es evidente que en estos dos casos se persigue el mismo objetivo, esto es, suprimir la regulación de la reelección en cuanto a la cantidad de ocasiones en las que se haya ejercido el cargo por parte de los representantes del pueblo, permitiendo de esta forma que cualquier autoridad o gobernante elegido popularmente, pueda candidatizarse nuevamente sin limitaciones de este tipo, y que, por el solo hecho de que haya gobernado o representado previamente, no pueda ser excluido de una contienda electoral.

En el contexto latinoamericano, la reelección de sus gobernantes puede ser de tres tipos: reelección inmediata o continua, con límites; reelección alterna con límites o sin límites; y reelección sin límites<sup>16</sup>. La reelección consecutiva o inmediata

---

<sup>16</sup> Los países que contemplan en sus constituciones la reelección presidencial continua o inmediata son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador. Los países que tienen constitucionalizada la reelección presidencial alterna son: Costa Rica, Chile, El Salvador, Panamá, Perú y Uruguay. Finalmente, las constituciones de Venezuela y Nicaragua establecen la reelección presidencial indefinida. (Véase los artículos pertinentes de las constituciones de estos países que regulan la reelección presidencial). Es



significa que un representante elegido en las urnas puede candidatizarse nuevamente, para el siguiente período de gobierno o representación, estableciendo límites en los períodos en los cuales puede reelegirse. Con la reelección alterna, a diferencia, se permite que un exdignatario elegido por voto popular pueda candidatizarse nuevamente, pero luego de transcurrido uno o más períodos de otro gobernante o representante, este tipo de reelecciones puede o no presentar límites en los períodos si ha resultado electo. Finalmente, entendemos por reelección sin límites a aquella en la cual un dignatario o representante popular puede candidatizarse y ser reelecto de manera indefinida por los electores de un país, sin ningún tipo de limitación en cuanto al número de períodos de representación o de gobierno ejercidos (ni inmediata ni alterna).

Entonces, podemos colegir que no existe un único sistema electoral, y que es cada Estado democrático el que impone en base a sus necesidades y realidades, distintas posibilidades, razón por la cual, esta Corte realizará algunas precisiones conceptuales que le permitirán adecuadamente abordar el problema jurídico planteado desde la realidad ecuatoriana.

### **Democracia y alternancia como elemento constitutivo del Estado**

En el artículo 1 de la Constitución se establece que el Ecuador es un Estado democrático, con lo cual uno de los elementos constitutivos del Estado es el régimen democrático que permite la configuración del ejercicio del poder público a través de los procedimientos participativos previstos para el efecto. Dichos procedimientos participativos directos o indirectos permiten que el soberano – pueblo– controle el ejercicio de las funciones de sus mandantes –autoridades públicas–.

En el análisis del artículo 1 de la propuesta presentada por los asambleístas en este dictamen, se determinó que en la Constitución se encuentran previstas normas que pueden ser valores, principios o reglas. Sobre esa base, resulta evidente que la democracia, como elemento constitutivo del Estado, no es un regla, por medio del cual se establece el supuesto de hecho y la consecuencia jurídica, de ahí que sea considerada como valor/principio que se concreta en el ordenamiento jurídico a

---

importante destacar que la clasificación de las formas de reelección de representantes populares (reelección inmediata o continua, alterna e indefinida), se hizo específicamente de acuerdo a la regulación constitucional de la reelección para el cargo de presidente de dichos países, sin que se incluya dentro de este análisis del derecho comparado latinoamericano, la regulación para la reelección de los demás representantes de elección popular que no sean el presidente de la República (senadores o diputados o alcaldes, etc.).



través de la configuración de otras normas, que permiten el ejercicio en igualdad formal y material de los derechos de participación de los ciudadanos, derechos que se efectivizan a través de los mecanismos de democracia directos e indirectos

Tomando como referente el concepto propuesto por Norberto Bobbio sobre democracia, podemos señalar que "...se entiende un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas, en el que es prevista y facilitada la más amplia participación posible de los interesados"<sup>17</sup>, de lo que se deriva que el elemento fundamental del Estado democrático es la participación de los ciudadanos en la adopción de las decisiones, mecanismos de participación que se articulan en torno a generar justamente la "más amplia participación posible". Sobre esta base, la Constitución ecuatoriana, en su artículo 95 desarrolla un amplio concepto de democracia participativa, dejando atrás la concepción formal de democracia meramente representativa.

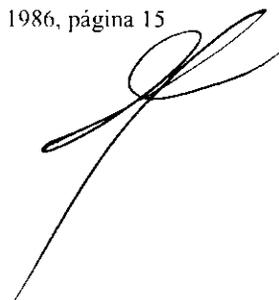
El elemento esencial del actual modelo democrático, participación ciudadana, impone varios presupuestos: a) Derechos constitucionales de participación; b) Mecanismos de participación ciudadana directos e indirectos, es decir, reglas procedimentales que establecen quién y cómo se adoptan las decisiones; y c) Un régimen jurídico-político, que se presenta en normas constitucionales y legales que desarrollen el equilibrio de las fuerzas políticas.

La transformación de la democracia en el Ecuador fue un punto medular en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente, tal como se evidencia en el Acta 012 (p.36):

En cuanto a lo que tiene que ver con los propósitos del sistema de participación ciudadana, planteamos lograr que la participación ciudadana sea reconocida constitucionalmente y construida desde las bases en todos los ámbitos y niveles, información, iniciativa, consulta, control social, decisión y cogestión; impulsar la construcción de mecanismos participativos en todos los niveles de Gobierno: nacional, regional, provincial, cantonal, parroquial; propiciar la participación como el motor de la sociedad, y no solo restringir a los procesos electorales; desarrollar mecanismos de democracia directa: consultas, referéndum, revocatorias del mandato. En cuanto a profundizar y democratizar la representación, nos planteamos recuperar lo público en función del fortalecimiento del Estado y los intereses del país. Que el Estado debe garantizar la obligatoriedad de los procesos de rendición de cuentas, fortalecer la democracia representativa, reconstruir la institucionalidad democrática, construir un sistema de partidos que sea transparente, democrático, basado en programas políticos e ideológicos y que propicie las alianzas; y, construir una nueva forma de representación,

---

<sup>17</sup> Norberto Bobbio, Crisis de la democracia, Fondo de cultura de México, México, 1986, página 15



que considere lo urbano y lo rural. Respecto a los propósitos en comunicación, que se reconozca y valore las formas y medios alternativos y que se elimine los monopolios en la propiedad de los medios de comunicación. Nos planteamos para esto trabajar en lo que sería la organización de cuatro subsistemas, que son: subsistema de organización de la sociedad, subsistema de información y comunicación ciudadana, subsistema de participación ciudadana y democracia directa y subsistema de representación política.

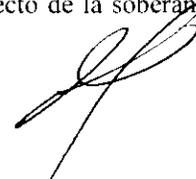
En el mismo sentido, en el Acta 053-A se expresó:

La participación es un derecho ciudadano y se ejerce a través de la democracia participativa en todas sus formas, ella será promovida por el Estado, como un sagrado deber y sus principios se fundamentan en la igualdad política de todos y todas sin excepción, con autonomía de liberación, respeto a la diferencia, control popular y solidaridad. Si todos respetamos y ejercitamos esos principios, todos seremos artífices de nuestra propia historia y no como antes, que nos daban haciendo, nos daban diciendo y hasta querían adivinar lo que estamos pensando. Pero esto, para que sea un éxito habrá que cumplirlo para cambiar y que no se quede solamente en célebres frases.

[...] Es que estamos acudiendo a un nuevo momento de la política, en que, a más de la representación, las democracias se configuran y se perfeccionan con la participación ciudadana. Ya no es suficiente, no basta solo la representación, sino que a la representación hay que añadir, hay que enriquecer con el tema de la participación. Y este articulado, precisamente, lo que hace es superar un viejo debate, que intenta establecer contradicciones entre la democracia representativa, la democracia participativa y la democracia directa. Lo que hacemos es buscar en el marco de esta propuesta una sintonía y además una adecuada articulación entre esos tres elementos: entre la democracia representativa, entre la democracia directa y la democracia participativa.

De igual forma, en el término de la democracia participativa estamos dando pasos trascendentales en consagrar y profundizar el carácter participativo del Estado, en todos los niveles de Gobierno; estamos, de igual forma, reconociendo esa posibilidad de que existan distintos mecanismos para que la participación ciudadana sea recogida desde lo que tiene que ver con el acceso a la información, la posibilidad de iniciativas, consultas, control social, revocatoria, decisión y en algunos casos cogestión. Estamos estableciendo mecanismos claros, como participación en instancias de planificación estratégica, audiencias públicas, consejos consultivos, asambleas ciudadanas, la silla del pueblo, presupuestos participativos.

[...] En la Mesa, hemos considerado que no es posible una reforma del Estado sin consagrar la participación ciudadana. Una participación ciudadana que sea protagónica, no solamente como un derecho y un deber en su funcionamiento, sino como un valor supremo de la sociedad en permanente proceso de la construcción de ese poder social, y de la sociedad del buen vivir. El principio de democracia participativa y protagónica alcanza su máxima expresión en el reconocimiento del ejercicio directo de la soberanía



popular, cuestión incluida como nunca antes en ninguna Constitución ecuatoriana. Significando de este modo el desplazamiento de esa democracia representativa y será promovida por el Estado en todos sus niveles, orientada por los principios constituyentes del siglo XXI, como son: el de igualdad política, de liberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad y reciprocidad. En la Mesa al construir estos artículos, hemos reconocido y elevado a la categoría de fundamental el derecho de los ciudadanos a participar libremente en los asuntos públicos, ya sea directa o indirectamente.

Sobre este escenario, los procesos de elección y reelección de autoridades públicas se circunscriben a un ejercicio de la democracia directa dentro de un Estado constitucional. En aquel sentido, dentro de una democracia participativa corresponde al pueblo la elección de sus autoridades, debiendo el mismo, a través de un proceso de confianza mayoritaria, otorgar esta potestad a determinadas personas, a quienes se les habilita dentro de este ejercicio democrático a su reelección como manifestación de la confianza del electorado en el desempeño de sus funciones.

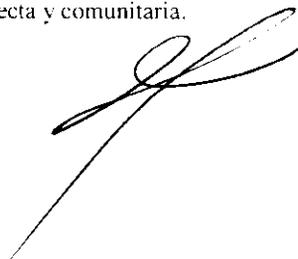
Es así como la Constitución ecuatoriana, en su artículo 95, dentro de la participación en democracia<sup>18</sup>, faculta a las ciudadanas y ciudadanos a participar de manera protagónica en la construcción del “poder ciudadano”, consagrando como elemento central de la participación el principio de igualdad, el mismo que se hace extensivo tanto para las personas que ejercen su derecho de elegir, como hacia las personas que aspiran a ser electos dentro de un proceso eleccionario, siendo el voto plebiscitario la fuente de legitimidad primaria en el ejercicio de sus funciones, ante lo cual democráticamente se avalan procesos de elección o reelección de autoridades públicas, con lo cual, no es la posibilidad de ser reelegidos lo que les otorga el ejercicio del cargo público, pues necesariamente se requiere que sean electos por el pueblo como el favorito.

El inciso final del artículo 95 de la Constitución ecuatoriana adicionalmente determina que “La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”, encontrándonos que el ejercicio de la

---

<sup>18</sup> **Art. 95.-** Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.





democracia participativa es un pilar fundamental en la construcción de una sociedad democrática, por tanto, dentro de aquel ejercicio la posibilidad de candidatizarse afianza la participación ciudadana, puesto que las autoridades que ejercitaren la facultad de ser reelectos por más de una vez deberán someterse a la transparencia de legitimidad a través de un proceso eleccionario democrático en el que el pueblo decidirá su reelección o no, garantizándose de esta forma el régimen democrático directo en cuanto a la elección o reelección de autoridades de un Estado democrático, como ya se analizó.

El asunto medular dentro de la propuesta remitida a la Corte Constitucional por parte de los asambleístas radica en la eliminación de la limitación constitucional existente para la candidatización de una persona que ha desempeñado un cargo de elección popular y que ha sido reelecto por una ocasión.

En efecto, la Constitución establece garantías básicas a ser observadas en los procesos electorales para garantizar la eficacia de los derechos constitucionales<sup>19</sup>, las que deben ser desarrolladas en las otras fuentes del derecho, con lo cual, una interpretación integral de este elemento nos permitiría identificar como característica fundante del Estado ecuatoriano la existencia de un régimen democrático, que al igual que otras características, no es un elemento de todo o nada, pues, como señalamos anteriormente, no existe un único sistema, ni sistemas que sean mejores o peores, ya que estos dependen de la configuración de varios subelementos; de ahí que en algunas ocasiones el propio régimen democrático exige que "...la reforma constitucional se convierte en herramienta de la adecuación entre la normalidad y la normatividad"<sup>20</sup>.

En cuanto al principio de alternancia, es menester destacar que a diferencia de lo que disponía la Constitución Política de 1998, en donde se determinaba en su artículo 1 que "El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, **alternativo**, participativo y de administración descentralizada..." (énfasis fuera del texto), la actual Constitución ecuatoriana del año 2008 no reconoce a la alternancia como un elemento de la forma de gobierno, pues va de la mano con formas de organización colectivas, representación política, consejos de igualdad, o en la organización de

<sup>19</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículos 114, 115, 116, 117 entre otros.

<sup>20</sup> Gonzalo Ramiro Cleves, *Los límites a la reforma constitucional y las garantías – límites al poder constituyente: Los derechos fundamentales como paradigma*, en revista Temas de Derecho Público N.º 69, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Bogotá, 2003. p. 46

asociaciones de trabajadores, conforme el ya citado texto constitucional previsto en el artículo 95.

En la citada norma constitucional de 1998, de igual manera no se establecía que la alternancia forme parte de los elementos constitutivos del Estado, dado que la norma expresamente señalaba “El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico.”, es decir, estos y no otros constituían los elementos del Estado, dado que su forma de gobierno era “republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, **alternativo**, participativo y de administración descentralizada”. De lo que se concluye que en el anterior esquema constitucional la alternancia no formaba parte de aquellos elementos constitutivos del Estado, pues, era una característica de la forma de gobierno establecida<sup>21</sup>. Debiendo tomarse en cuenta que Estado y gobierno expresan conceptos de distinta naturaleza.

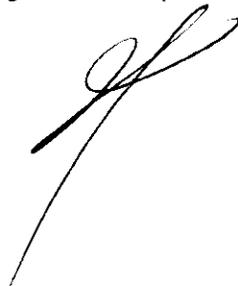
El cambio de normatividad constitucional denota el dinamismo que caracteriza al derecho, las normas constitucionales se adaptaron a nuevas exigencias de la sociedad en un momento histórico determinado, como resultado del ejercicio democrático. Es decir, este principio no se encuentra inmerso dentro de los elementos constitutivos del Estado, los mismos que conforme se citó en apartados anteriores “se encuentran contenidos en la propia Constitución en sus artículos del 1 al 9”, lo que evidencia que el constituyente ecuatoriano, en el caso de la vigente Constitución, no consideró a la alternancia como un elemento que forme parte de la estructura fundamental, el carácter o elementos constitutivos del Estado, ni tampoco como una característica esencial de la forma de gobierno

Ahora bien, el hecho que la alternancia no se encuentre dentro de los elementos constitutivos del Estado no significa que haya desaparecido del régimen democrático ecuatoriano, en virtud que la presencia de la alternancia es resultado del ejercicio del derecho constitucional de participación de elegir, pues es el pueblo quien evalúa ante nuevas propuestas si se inclina por ellas, que en caso de ser mayoritaria la acogida por medio del sufragio, la alternancia se hace presente.

#### - **Derechos de participación**

---

<sup>21</sup> En igual sentido la Constitución de 1979 expresamente determinaba a la alternancia como una de las características del gobierno, más no del Estado. “Art. 1.- El Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático y unitario. Su gobierno es republicano presidencial, y por tanto electivo, representativo, responsable y alternativo...”.



Otro elemento a ser considerado dentro de la propuesta de los asambleístas en relación a la modificación del texto constitucional en cuanto a la limitación de reelección de autoridades públicas se circunscribe al ejercicio de los derechos de participación de las personas, en la especie, el derecho constitucional a elegir y ser elegido, consagrado en el artículo 61 numeral 1 de la Constitución de la República, lo cual se complementa con lo determinado en el numeral 2 que faculta a la población a participar en los asuntos de interés público. La norma constitucional dispone: “Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos; 2. Participar en los asuntos de interés público.”

Cabe destacar que el ejercicio de estos derechos está directamente relacionado con el concepto de democracia dentro de un Estado constitucional; conforme lo destacado en líneas anteriores, los derechos de participación se ejercerán a través de mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria, así como también de aquellos mecanismos indirectos. En aquel sentido, una de las formas de ejercicio de los derechos de participación es a través de mecanismos de la democracia representativa por medio de la elección de representantes por parte del soberano; aquel proceso eleccionario a la vez comporta una doble dimensión en cuanto al ejercicio del derecho, toda vez que, por un lado, se genera una facultad de la persona a elegir a sus representantes y, por otro, la de ser electo por el conglomerado.

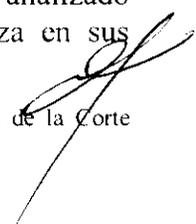
Es por ello que el desarrollo de este derecho de participación evidencia una apertura tendiente a permitir que todas las personas ejerzan el mismo de manera amplia y sin limitaciones institucionales no justificadas. En tal virtud, es el Estado el responsable de que estos derechos se garanticen sin discriminación alguna, tal como lo prevé el artículo 3 numeral 1 del propio texto constitucional.

La Constitución, en las reglas contenidas en los artículos 114 y 144, establece una limitación a las personas que han ejercido un cargo público y que han sido reelectas, impidiéndoles postularse nuevamente. Limitación que se argumentó en la audiencia pública por parte de los objetores a la propuesta, guarda conformidad con la igualdad en el ejercicio de los derechos de participación de los ciudadanos<sup>22</sup>, y evitar que el ejercicio del cargo sea utilizado como plataforma de campaña.

El real ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos debe ser analizado desde la integralidad de la normativa constitucional que lo materializa en sus

---

<sup>22</sup> Audiencia pública celebrada el día 18 de septiembre de 2014, en la Sala de Audiencias de la Corte Constitucional.



distintas fases. En este orden de ideas, el derecho constitucional a elegir deriva en la capacidad de las personas a escoger a las dignidades que, en su criterio, las representen de mejor manera en los distintos niveles de gobierno por medio de los diversos mecanismos de sufragio, ya sea para designar sus representantes como para proceder a la revocatoria de su mandato. Por otra parte, el derecho constitucional a ser elegido se traduce en la posibilidad de presentarse a una contienda electoral en igualdad de condiciones con los otros candidatos, es decir, evitando cualquier situación que coloque a una persona o grupo de personas en una situación de superioridad y, en consecuencia, a otros en situación de desventaja. De aquello se colige que la materialización del derecho exige que el ordenamiento jurídico determine limitaciones dirigidas a eliminar las desigualdades que pueden generarse en el ejercicio de estos derechos, pues tal como esta Corte lo ha sostenido<sup>23</sup>, la intervención de un derecho constitucional solo es legítima cuando encuentra razonabilidad en el ejercicio de otro derecho constitucional, es decir, si es proporcional, con lo cual, los derechos de participación en los procesos electorales exigen eliminar las barreras existentes y crear oportunidades para la materialización de los derechos en igualdad.

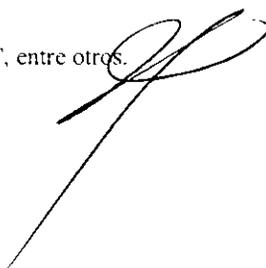
Sobre esta base, en lo que respecta al derecho a ser elegido, cabe entonces cuestionarse qué beneficios reales tienen las autoridades que han sido reelectas por una ocasión y que se presentan a una nueva contienda electoral. Por disposición constitucional contenida en el artículo 115 de la Constitución, el funcionario que pretenda reelegirse no podrá utilizar los fondos del Estado, no podrá utilizar la infraestructura estatal para el proselitismo político, con lo cual, la Constitución precautela dos situaciones: por una parte, el uso arbitrario de los recursos estatales, creando una situación de ventaja a favor de quien aspira a una reelección, y por otra, elimina la posibilidad de que el funcionario pueda beneficiarse de su gestión como campaña política.

Adicionalmente, la Constitución equipara la situación de ciudadanos y autoridades que pretendan candidatizarse imponiendo un reparto equitativo de promoción electoral, estableciendo los mismos supuestos de inhabilidades para candidatizarse<sup>24</sup>, es decir, no se establece ninguna situación de preeminencia de los funcionarios que pretendan candidatizarse sobre los ciudadanos en la contienda electoral.

---

<sup>23</sup> Corte Constitucional del Ecuador, 003-14-SIN-CC, entre otros.

<sup>24</sup> Corte Constitucional del Ecuador, artículo 113.

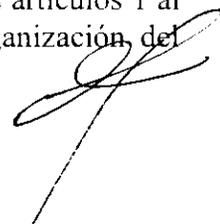


Resulta, entonces, que la limitación a candidatizarse de las personas que han ocupado un cargo público de elección popular y que han sido reelectas por una ocasión comporta una limitación no justificada a los derechos constitucionales de participación que poseen los candidatos que están aspirando a una reelección y el derecho a elegir de las personas, toda vez que el participar dentro de un proceso eleccionario no genera *a priori* una determinación de que aquella persona va a ser reelecta, puesto que será el soberano quien determine a través del sufragio que aquella circunstancia opere. En ese orden de ideas, la propuesta de cambio constitucional permite viabilizar un ejercicio pleno e integral de los derechos de participación de los electores, así como de las personas que pretendan ser electas nuevamente.

Aquello se ve afianzado dentro de lo que en la doctrina se conoce como teoría democrática de la Constitución, en virtud de la cual, es el soberano quien decide y legitima las actuaciones de los poderes públicos a través de mecanismos democráticos, como la elección por medio del sufragio, procesos de revocatoria del mandato, consultas populares; por tanto, la limitación a las personas que han ejercido un cargo público de elección popular y que han sido reelectas, comporta una medida que no denota razonabilidad, dado que afecta a los derechos de participación, tanto del candidato a reelegirse, cuanto de la ciudadanía para poder pronunciarse sobre esa candidatura.

Se colige, por tanto, que a través de esta propuesta se busca el ejercicio democrático de los derechos de participación en cuanto al derecho al voto sin limitar la facultad de “ser elegidos” para quienes participen por la reelección por más de una ocasión. En conclusión, la propuesta de modificación garantiza el derecho de los ciudadanos para elegir a sus representantes, sin que exista discriminación hacia las personas que deseen candidatizarse para un cargo público de elección popular que hayan sido reelectos, en virtud de sus derechos constitucionales de participación, en la especie, a ser elegidos.

De acuerdo al objeto perseguido a través de dichas propuestas constitucionales, esto es, que todos los dignatarios elegidos por votación popular puedan candidatizarse nuevamente para el mismo cargo, sin condiciones en cuanto al número de períodos de representación o de gobierno ejercidos por tales autoridades, se determina que las mismas no modifican los elementos constitutivos del Estado o su estructura fundamental, ya que, por un lado, no se pretende cambiar los principios básicos y presupuestos constitucionales previstos desde los artículos 1 al 9 de la Constitución, así como tampoco se persigue alterar la organización del



poder público y la estructura y funcionamiento de las cinco funciones del Estado: Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social<sup>25</sup>, y tampoco restringe los derechos, sino que por el contrario, amplía los derechos de participación.

Merece particular importancia mencionar que el artículo 1 de la Constitución de la República, ubicado dentro del Título I, en el cual se desarrollan los elementos constitutivos del Estado, determina que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos, caracterizado por instituir: i. Que la esencia del Estado es hacer efectivos los derechos; ii. El nuevo rol de decisión política de los ciudadanos a través de las diversas formas de democracia; iii. La preeminencia de la Constitución en la vida de la sociedad. Es decir, el modelo de Estado constitucional y democrático busca superar las limitaciones del Estado liberal en sociedades altamente inequitativas como las latinoamericanas, superando la mera democracia formal, a través de la participación protagónica de la ciudadanía en los asuntos del Estado, es decir, un concepto de democracia participativa.

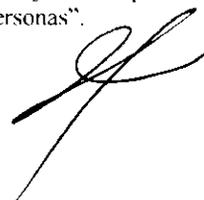
De acuerdo a lo dicho anteriormente, se determina que el postulado básico y definitorio de nuestra Constitución, esto es, el establecimiento del Estado ecuatoriano como un Estado constitucional de derechos<sup>26</sup>, con o sin la modificación constitucional planteada, se encuentra garantizado, toda vez que los elementos característicos de este tipo de Estado, tales como el rol fundamental del Estado en

---

<sup>25</sup> En cuanto al carácter y elementos constitutivos del Estado, la Corte Constitucional, para el período de transición, manifestó, dentro del dictamen N.º 001-DRC-CC, correspondiente al caso N.º 0001-11-RC, lo siguiente: “Sobre el carácter y elementos constitutivos del Estado, estos se encuentran contenidos en la propia Constitución en sus artículos del 1 al 9. La propuesta enviada por el Presidente de la República no altera ni modifica ninguno de los artículos señalados con anterioridad”.

Sobre la estructura fundamental del Estado, la Corte Constitucional, para el período de transición, manifestó, dentro del dictamen N.º 001-DRC-CC, correspondiente al caso N.º 0001-11-RC, lo siguiente: “Sobre la estructura fundamental del Estado, nuestro país básicamente se encuentra dividido en cinco funciones; si el fundamento de la reforma fuere prescindir del Consejo de la Judicatura, entonces se estaría alterando la estructura del Estado.” Así también, el numeral 1 del artículo 225 de la Constitución de la República dispone: “El sector público comprende: 1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social (...)”.

<sup>26</sup> La Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de la sentencia interpretativa N.º 002-08-SI-CC, ha distinguido y diferenciado al Estado constitucional de derechos del Estado liberal o clásico de derecho y del Estado social de derecho. Dentro de esta misma sentencia también se estableció lo siguiente: “Este nuevo Estado ecuatoriano no es, por supuesto, un Estado de legalidad como el que imperaba en el Ecuador hasta el 20 de octubre de 2008; y por tanto, no puede ser enjuiciado, como pretenden los críticos de la nueva Constitución, con las categorías analíticas que explicaban teóricamente al Estado europeo decimonónico. El estudio del Estado constitucional de los derechos, implica la adopción de nuevas metodologías e instrumentos de interpretación y comprensión de la realidad jurídica, que van más allá de la separación de poderes y la consagración formal de los derechos de las personas”.



la realización efectiva de los derechos, la participación proactiva de los ciudadanos en las decisiones del poder público, así como también la supremacía de la Constitución, se mantendrían vigentes.

En este contexto se debe destacar que las propuestas de modificaciones constitucionales en análisis tienen relación con la vida democrática de la sociedad ecuatoriana, y al considerarse que pretenden eliminar las restricciones para la candidatura de los representantes elegidos en las urnas, no buscan alterar el carácter democrático del Estado ecuatoriano ni soslayar el principio constitucional de participación ciudadana; por el contrario, se verifica que con tales propuestas se reafirma la existencia de ese nuevo rol de decisión del ciudadano ecuatoriano en la vida política del país, para sufragar democráticamente y permitir o no la continuidad de sus representantes o gobernantes, ya que es conocido que solamente la voluntad del pueblo se constituye en el fundamento de la autoridad<sup>27</sup>.

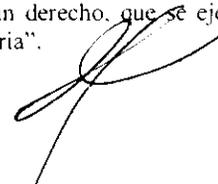
En efecto, la eliminación de la referida restricción a la candidatura de las personas reelectas para un cargo público de elección popular no implica ninguna alteración o regresión a los derechos y garantías constitucionales previstos en nuestra Constitución. Por el contrario, se establece que lejos de poner límites o vulnerar derechos y garantías constitucionales, las propuestas constitucionales sugeridas buscan garantizar el principio constitucional de participación democrática de los ciudadanos, previsto en el artículo 95 de nuestra Constitución y los derechos de participación de los ecuatorianos constantes en los numerales 1 y 2 del artículo 61 *ibidem*, referidos al derecho a elegir y ser elegidos, así como también a intervenir en los temas de interés nacional<sup>28</sup>.

Por lo antes expuesto, esta Corte Constitucional concluye que la propuesta de modificación del texto constitucional no altera la estructura fundamental, o el carácter o elementos constitutivos del Estado.

---

<sup>27</sup> El inciso segundo del artículo 1 de la Constitución del Ecuador prevé: "(...) La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución".

<sup>28</sup> El artículo 61 de la Constitución prevé: "Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos; 2. Participar en los asuntos de interés público. (...)". El artículo 95 *ibidem* dispone: "Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria".



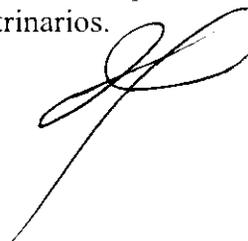
En aquel sentido, la propuesta no se encasilla dentro de los presupuestos establecidos en los artículos antes mencionados, toda vez que la misma busca la eliminación de la limitación en cuanto al proceso de reelección de autoridades públicas, fomentando el régimen democrático, por medio del cual la decisión del electorado se verá afianzada a través de procesos eleccionarios con candidatos que deberán participar en un proceso plural, en el que a través de la decisión del electorado dicha renovación deberá ser legitimada.

Tampoco se evidencia una restricción a los derechos o garantías de las personas, más aún considerando que a través de las propuestas se pretende afianzar el ejercicio de los derechos de participación de las personas en su doble dimensión, tanto la facultad de las personas de elegir entre diversos candidatos en ejercicio de una democracia participativa, así como de los derechos de las personas para ser reelectas sin limitaciones más que a confianza del electorado.

En conclusión, se evidencia que estas propuestas proceden que sean tramitadas por enmienda constitucional, de conformidad con lo previsto en el artículo 441 numeral 2.

Finalmente, esta Corte considera pertinente referirse a ciertos criterios expresados en la audiencia pública y en los *amicus curiae* incorporados al expediente constitucional, en los que se han pretendido erróneamente asumir que la doctrina pueda ser una fuente directa de obligatoria remisión u observancia para esta Corte. Frente a ello, cabe precisar que la doctrina o teorías transnacionales, parafraseando al profesor colombiano, Diego López Medina, en su texto *Teoría impura del Derecho*, se escriben desde un contexto geográfico determinado, y desde un sistema jurídico particular.

La doctrina, en tanto fuente auxiliar del derecho, cuenta con un efecto general o abstracto, es decir, no se puede asumir en un erróneo ejercicio de derecho comparado, cualquiera sea su postulado, éste deba ser el parámetro de evaluación de una institución perteneciente al ordenamiento jurídico constitucional de un país. Si bien el análisis jurídico puede tomar en cuenta criterios teóricos transnacionales, se debe necesariamente evaluar sus instituciones a partir de su dimensión contextual, es decir, partiendo de las circunstancias particulares que caracterizan a las sociedades de cada sistema jurídico. No cabe, por lo tanto, ante la presencia de un sistema jurídico autónomo, incurrir en afirmaciones doctrinarias que devengan en la generación de dogmas hacia determinadas teoría o doctrinarios.



#### 4. PROPUESTA DE ENMIENDA “ARTÍCULO 4”

Artículo 142	Artículo 142
La Presidenta o Presidente de la República debe ser ecuatoriano por nacimiento, haber cumplido treinta y cinco años de edad a la fecha de inscripción de su candidatura, estar en goce de los derechos políticos y no encontrarse incurso en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones establecidas en la Constitución.	La Presidenta o Presidente de la República debe ser ecuatoriano por nacimiento, haber cumplido treinta años de edad a la fecha de inscripción de su candidatura, estar en goce de los derechos políticos y no encontrarse incurso en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones establecidas en la Constitución.

##### a. Procedimiento sugerido por los asambleístas y sus argumentos en relación al artículo 4 de la propuesta

Los miembros de la Asamblea Nacional, proponentes del cambio constitucional en referencia, justificaron y respaldaron su propuesta de “enmendar” el artículo 142 de la Constitución de la República, con la finalidad de reducir el requisito de edad para el cargo de presidente de la República, en base a los artículos 39 y 61 numerales 1, 2 y 7 de la Norma Suprema.

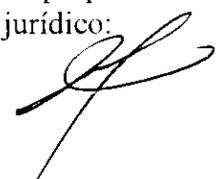
En atención a estos fundamentos constitucionales, los asambleístas expresaron:

En aplicación de dicho mandato constitucional se propone enmendar el artículo 142 de la Constitución, con la finalidad de propiciar una mayor participación e inclusión de los jóvenes y los jóvenes en los espacios de poder público, reduciendo la edad, de ‘treinta y cinco’ a ‘treinta años’.

Finalmente, señalan que el trámite que debe seguirse para este proyecto de cambio constitucional es el de la enmienda, previsto en el artículo 441 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador.

##### b. Calificación del procedimiento del artículo 4 de la propuesta

Para la calificación del procedimiento correspondiente al artículo 4 de la propuesta, esta Corte Constitucional plantea la resolución del siguiente problema jurídico:



**4.1 ¿Cuál es el procedimiento de reforma de la Constitución a través del cual se podría modificar el requisito de edad a la fecha de inscripción de su candidatura para ser presidenta o presidente de la República, conforme a la propuesta presentada?**

Las Constituciones contemporáneas se han caracterizado por estar conformadas por una parte dogmática y otra orgánica. La primera referida al establecimiento de los derechos de los ciudadanos y las garantías constitucionales, y la segunda, referida a la estructura y organización del Estado y la distribución del poder. Muy particularmente, el constituyente ha considerado el establecimiento de ciertos requisitos para integrar las diferentes funciones del Estado. Es así que hoy en día, los países latinoamericanos, incluyendo al Ecuador, establecen en sus Constituciones ciertas condiciones o requisitos para poder acceder a cargos de elección popular, dada la trascendencia y responsabilidad de dicho cargo.

A través de una interpretación histórica, y tomando como punto de partida la Constitución de 1978, tenemos que en las tres últimas Constituciones se ha establecido de forma idéntica el requisito de 35 años de edad para ser presidenta o presidente de la República. Es así que en las constituciones de 1978, 1998 y 2008, se ha establecido este requisito de edad mínimo.

Sobre esta base, a partir del artículo 4 del proyecto normativo constitucional propuesto por el grupo de asambleístas, se pretende modificar el requisito de edad de "treinta y cinco" por "treinta" años, previsto en el artículo 142 de nuestra Constitución. Es decir, los asambleístas buscan reemplazar este precepto constitucional y establecer que el mínimo de edad para ser candidato a presidente sea de 30 años, reduciendo en cinco años esta condición, dado que en su criterio se propiciaría una mayor participación e inclusión de los jóvenes en los espacios del poder público.

Corresponde a esta Corte Constitucional determinar el mecanismo por el cual la propuesta remitida por los asambleístas es viable para una posible modificación del texto constitucional, para lo cual se analizará si esta altera la estructura fundamental del Estado, su carácter o elementos constitutivos, establece restricciones a derechos o garantías jurisdiccionales o modifica el procedimiento de reforma constitucional.

En aquel sentido, estos requisitos para acceder a cargos de elección popular deben ser acordes con el modelo de Estado vigente y con su realidad social. El Ecuador, al



ser un Estado constitucional de derechos y de justicia en el que se consagra entre sus fines primordiales el respeto de los derechos de las personas y de la naturaleza, propende a brindar una dimensión sustancial a dicha tutela; por ello, a través del reconocimiento de derechos constitucionales se pretendió también incorporar dentro de su ejercicio a diversos actores que fueron invisibilizados históricamente dentro del marco estatal (indígenas, mujeres, adultos mayores, jóvenes, etc). En tal virtud, a través de la incorporación de la dimensión sustancial en cuanto a la protección de los derechos de las personas en general, se buscó desarrollar mecanismos de inclusión de estos actores en la sociedad ecuatoriana, eliminándose barreras normativas que impidiesen el cabal ejercicio de sus derechos constitucionales.

La inclusión de estos actores invisibilizados denota que nuestra realidad se caracteriza por defender una democracia pluralista. Es así como la Constitución ecuatoriana garantiza los derechos de los jóvenes dentro de la toma de decisiones públicas, empero también fomenta que los mismos formen parte de los distintos órganos de gobierno, pudiendo acceder a cargos de elección popular.

En la propuesta de reforma de los asambleístas nos encontramos con una regla constitucional que consagra entre los requisitos para ser presidenta o presidente de la República, el haber cumplido treinta y cinco años de edad a la fecha de inscripción de la candidatura. ante lo cual los asambleístas han presentado a esta Corte Constitucional una propuesta de modificación del texto constitucional con el objeto de reducir este límite de edad a treinta años.

Por tanto, el requisito establecido en el artículo 142 en cuanto a la limitación de la edad (35 años) a la fecha de inscripción de la candidatura para ser presidenta o presidente de la República, no es un elemento sustancial al modelo de Estado previsto en el artículo 1 de la Constitución 2008, misma que fomenta una democracia pluralista en donde los diversos actores sociales puedan verse representados y puedan ejercer sus derechos constitucionales.

En efecto, en el debate en la Asamblea Constituyente en el Acta 48 se destacó:

Con respecto al artículo dos del Presidente de la República, [...] yo no veo procedente de que se deba establecer una edad definida, que sea treinta y cinco años. la capacidad de una persona no se la establece por la edad, se la establece por la capacidad que tiene para poder asumir cualquier tipo de responsabilidad. Prueba de ello, señor Presidente, que estamos aquí gran mayoría de jóvenes, hay muchos jóvenes que estamos dentro de esta Asamblea Nacional Constituyente, los cuales lastimosamente, pocos somos los que intervenimos, debatimos y profundizamos en algún tema. Pero es fundamental decirlo



también, señor Presidente, que este proceso de cambio que vive el país, es un cambio generacional y en este cambio generacional que el país está dando, no se debe privar la oportunidad de que la gente joven pueda ser e inmiscuirse en estos procesos de transformación. Por eso, señor Presidente, yo pediría que se complemente y se ponga no treinta y cinco años, sino treinta años de edad para ser Presidente de la República.

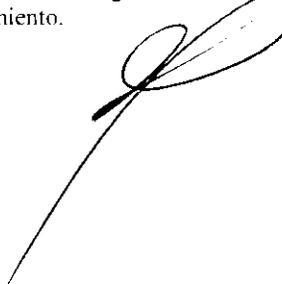
[...] Quisiera enfatizar en algo que varios compañeros y compañeras ya han expuesto esta noche y es la necesidad o no de poner requisitos de edad en la Constitución. Yo quiero sumarme a lo que algunos compañeros aquí han expresado y la capacidad de gestión o de representación no está directamente vinculada la edad, señor Presidente, y por supuesto que esa es una de las justificaciones. Pero la otra justificación, señor Presidente, es que debemos confiar en la democracia y en las selecciones que hagan los ciudadanos y las ciudadanas. No es posible que sigamos llenando de requisitos los cargos de elección popular, porque entonces no confiamos en el buen criterio de la ciudadanía y creo yo que ese también es un principio rector que debe guiar esta Constitución. No se necesita poner requisitos de edad, no es cuestión de bajar de cinco años o diez años o poner un poco menos grave el requisito de edad. Es un tema de principio el no incluir el requisito como edad. Por supuesto, en otros artículos cuando pongamos los requisitos para hacer magistrados de la Corte Constitucional o de la Corte Suprema de Justicia, tal vez es conveniente poner requisitos de experiencia, no de edad, que no son lo mismo y creo que ahí deberíamos considerarlos en esos términos, con experiencia y no como edad.

En ese orden de ideas, la propuesta de modificación del texto constitucional remitida por los asambleístas no genera una afectación a los derechos de las personas o a las garantías constitucionales; al contrario, fomenta la inclusión de los jóvenes en la toma de decisiones en el ámbito del poder público, lo cual garantiza una democracia plural y participativa, conforme lo determina el artículo 39 de la Constitución de la República<sup>29</sup>. También se debe destacar que dentro del ámbito democrático será el pueblo el que determine la elección del candidato independientemente de su edad; con ello se garantiza que los representantes del soberano cuenten con una legitimidad mayoritaria, respetándose la decisión del electorado por sobre limitaciones formales.

---

<sup>29</sup> Art. 39.- El Estado garantizará los derechos de las jóvenes y los jóvenes, y promoverá su efectivo ejercicio a través de políticas y programas, instituciones y recursos que aseguren y mantengan de modo permanente su participación e inclusión en todos los ámbitos, en particular en los espacios del poder público.

El Estado reconocerá a las jóvenes y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo del país, y les garantizará la educación, salud, vivienda, recreación, deporte, tiempo libre, libertad de expresión y asociación. El Estado fomentará su incorporación al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento.



En cuanto a la posible alteración a la estructura fundamental, el carácter o elementos constitutivos del Estado, se debe mencionar que dentro del ejercicio democrático la limitación del requisito de edad no altera el sistema presidencial en un país, puesto que el establecimiento de este requisito no va en detrimento de la Función Ejecutiva, más aún considerando que los órganos o autoridades que la ejercen permanecen inmutables de producirse la propuesta de modificación constitucional en cuanto a la edad. En efecto, la regla constitucional que se pretende modificar por parte de los asambleístas no afecta al elemento constitutivo del estado democracia, pues se mantiene la representación democrática para la elección del titular de la Función Ejecutiva, como evidentemente tampoco la anula.

Sobre el carácter y elementos constitutivos del Estado, conforme se ha señalado reiteradamente por esta Corte Constitucional, estos se encuentran contenidos en la propia Constitución, en sus artículos del 1 al 9, situación que no se evidencia dentro de la presente propuesta, toda vez que no se pretende modificar estos elementos al reducirse la edad para ser presidenta o presidente de la República.

Por otro lado, en cuanto a la estructura fundamental del Estado, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, dentro del dictamen N.º 0001-11-DRC-CC, caso N.º 0001-11-RC señaló "Sobre la estructura fundamental del Estado, nuestro país básicamente se encuentra dividido en cinco funciones; si el fundamento de la reforma fuere prescindir del Consejo de la Judicatura, entonces se estaría alterando la estructura del Estado...".

La Corte Constitucional, para el período de transición, determinó en dicho dictamen que la modificación de la regla constitucional, en cuanto al número de los miembros del Consejo de la Judicatura, de 9 a 5, no afectaba a la existencia de esa función del Estado, dado que el Consejo de la Judicatura no se elimina del diseño constitucional, como tampoco se modificaba su finalidad constitucional.

En aquel sentido, ratificando los argumentos expuestos con antelación por la Corte Constitucional, para el periodo de transición, se puede evidenciar que la propuesta de modificación del artículo 142 de la Constitución remitida por los asambleístas, no atenta a las funciones del estado, en la especie, a la Función Ejecutiva, toda vez que a través de esta modificación constitucional en cuanto al requisito de la edad para ser presidenta o presidente de la República no se está prescindiendo de la figura del primer mandatario o alterando la organización de esta función del Estado, toda vez que lo que se pretende es reducir la edad mínima para ocupar esa



dignidad de treinta y cinco años a treinta, lo cual garantiza los derechos de participación de la juventud ecuatoriana dentro de un proceso electoral.

En consecuencia, al determinarse que la modificación constitucional planteada no modifica la estructura, el carácter o los elementos constitutivos del Estado no vulnera o limita derechos y garantías constitucionales, así como tampoco altera el procedimiento de reforma constitucional, se concluye que tal propuesta constitucional que pretende reducir el referido requisito de edad constante en el artículo 142 de la Norma Fundamental, procede que sea tramitada por enmienda constitucional, de acuerdo al numeral 2 del artículo 441 de la Constitución.

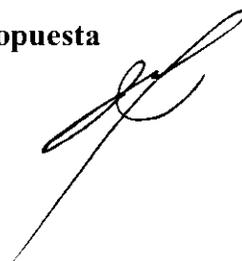
### 5. PROPUESTA DE ENMIENDA “ARTÍCULO 6”

Artículo 158 segundo inciso	Artículo 158 segundo inciso
Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.	Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial y <i>complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley.</i>

#### a. Procedimiento sugerido por los asambleístas y sus argumentos en relación al artículo 6 de la propuesta

Los asambleístas sugieren que el procedimiento para modificar el segundo inciso del artículo 158 de la Constitución de la República es a través de enmienda constitucional, por cuanto el artículo 3 numeral 8 de la Constitución establece como deberes del Estado garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz y a la seguridad integral. Por ello, expresan que es necesario contar con las Fuerzas Armadas para optimizar el uso de sus recursos y así cooperar con la seguridad integral del Estado de manera conjunta con la Policía Nacional, en circunstancias en las que *es evidente* la amenaza del crimen organizado, delincuencia transnacional y el narcotráfico, entre otros.

#### b. Calificación del procedimiento del artículo 6 de la propuesta



Para la calificación del procedimiento correspondiente al artículo 6 de la propuesta de reforma a la Constitución, esta Corte Constitucional plantea la resolución de los siguientes problemas jurídicos:

**5.1. ¿Cuál es el procedimiento de reforma de la Constitución por el que se podría incluir en su artículo 158 que las Fuerzas Armadas apoyen complementariamente en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley, de acuerdo a la propuesta presentada?**

Previo a analizar el procedimiento por el cual se puede llevar a efecto una modificación del texto constitucional conforme la propuesta remitida por parte de los asambleístas, es necesario determinar su objeto, para lo cual corresponde analizar, como primer elemento, el principio de seguridad interna y su relación con el rol que desempeñan las Fuerzas Armadas dentro del vigente ordenamiento jurídico de derechos y justicia.

Es así como a través de una lectura de la disposición normativa contenida en el artículo 3 numeral 8 de la Constitución de la República, observamos que entre los deberes primordiales que debe cumplir el Estado, se encuentra “Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la **seguridad integral** y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción” (énfasis fuera del texto). Esta garantía a favor de las personas, a nivel internacional fue reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, al establecer en el artículo 3 que “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

Ahora bien, el concepto de seguridad integral abordado por el constituyente debe ser necesariamente comprendido e interpretado de acuerdo a la finalidad teleológica de los valores y principios establecidos en la Constitución que procuran la protección, ejercicio y garantía efectiva de los derechos. En aquel sentido, todos los organismos e instituciones tanto estatales como particulares deben buscar la satisfacción de los derechos, así como al cumplimiento de los objetivos que el marco constitucional ha impuesto al Estado ecuatoriano, entre los que se destaca el tema de la seguridad de forma integral, entendida como un fin al cual los diversos agentes de la sociedad ecuatoriana deben alcanzar.

De allí que la seguridad integral no es un concepto que se agota únicamente en la visión y en la política securitista del Estado, sino que debe guardar una profunda interrelación con los fines que el Estado constitucional de derechos y justicia persigue. Ahora bien, la propuesta remitida por los asambleístas pretende canalizar



una enmienda que tienda a efectivizar uno de los objetivos primordiales del Estado, como es la seguridad integral de la población, consagrado en el artículo 3 numeral 8 de la Constitución de la República.

En aquel sentido, a través de una interpretación sistemática de la Constitución, se debe expresar que esta propuesta de cambio constitucional pretende complementar la labor de otras instituciones estatales que propenden a alcanzar la seguridad integral como principal objetivo.

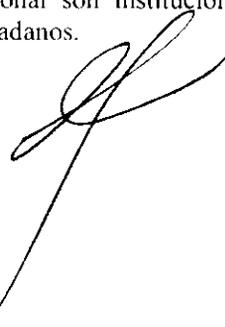
Sobre la base de una interpretación genealógica, en el informe de mayoría de la Mesa Constituyente N.º 3, Acta 072 se determinó:

El articulado sobre el carácter y elementos constitutivos del Estado, nuestra mesa propone que uno de los deberes primordiales del Estado es garantizar a sus habitantes el derecho a la paz y la **seguridad integral**, por tanto la nueva concepción de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional debe definirse en función de ese objetivo frente a las amenazas de factores externos e internos respectivamente en el marco del respeto a los derechos humanos. De ahí el cambio del concepto de fuerza pública al de protección pública sea el primer paso fundamental. Es importante también redefinir la misión fundamental de las Fuerzas Armadas, con el firme propósito de eliminar su rol de árbitro en los conflictos políticos, ya que no pueden ser los garantes del ordenamiento jurídico, como lo establece la Constitución de 1998, esto resulta un contrasentido para un estado democrático cuya soberanía radica en el pueblo. Por ello se establece claramente que junto con la Policía Nacional cumple su misión bajo la sujeción del poder civil democráticamente constituido y la Constitución Política del Estado.

Dentro del paradigma constitucional ecuatoriano, la protección de los derechos son vínculos que permiten que todos los actores sociales e institucionales realicen esfuerzos tendientes a garantizarlos; para ello se requiere de la colaboración simbiótica de estos actores y organizaciones. Frente a este escenario, la propuesta de enmienda tiende a que las Fuerzas Armadas complementen el apoyo para garantizar la seguridad reconocida constitucionalmente como un derecho de la ciudadanía.

Otro de los elementos a ser analizados es si a través de esta propuesta de modificación del texto constitucional, las instituciones encargadas de brindar seguridad –Fuerzas Armadas y Policía Nacional– podrían verse afectadas sus competencias otorgadas constitucionalmente. Al respecto, el artículo 158 de la Constitución determina:

Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.



Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.

La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.

Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.

De la lectura del artículo precitado, se puede observar que dentro del rol que le corresponde a las Fuerzas Armadas como misión fundamental está “la defensa de la soberanía y la integridad territorial”, lo cual no impide que complementariamente realicen otras actividades tendientes a satisfacer la tutela de derechos ciudadanos.

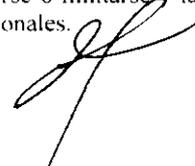
De lo expuesto, podemos observar que las Fuerzas Armadas intervienen dentro de la defensa de la seguridad del país en diversos ámbitos. Por tanto, es necesario distinguir dos aspectos que permiten cumplir con esta finalidad y que han sido establecidos expresamente por el constituyente. El primer aspecto supone la garantía de la defensa territorial y la soberanía del Estado, para cuyo efecto las Fuerzas Armadas cumplen con esta misión y lo hacen a través de procesos de formación, capacitación y tecnificación en aspectos específicos de la actividad militar, para lo cual están debidamente formados sus integrantes. Pero además, se debe recordar que las Fuerzas Armadas también cumplen con un nivel de participación en tareas de control interno y aquello se encuentra expresamente establecido en el marco constitucional cuando ocurren situaciones extraordinarias, irregulares y atípicas, tales como los estados de excepción.

En relación a este aspecto se debe mencionar que la naturaleza del estado de excepción obedece a circunstancias extraordinarias en las que se amerita adoptar medidas excepcionales dadas las causales constitucionalmente establecidas<sup>30</sup>. En

---

<sup>30</sup> Artículo 164.- La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado.

El estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.



aquel sentido, no se debe confundir las medidas que puedan ser empleadas dentro de un estado de excepción como la movilización de las Fuerzas Armadas<sup>31</sup>, del deber de brindar seguridad de este organismo en el marco integral de protección de los derechos de los ciudadanos, tarea que también se la puede atribuir a la Policía Nacional dentro de esta situación excepcional.

Ahora bien, la propuesta de enmienda busca incorporar dentro de la Constitución de la República un rol complementario a las Fuerzas Armadas como es la seguridad integral de los ciudadanos; se debe aclarar que es justamente esta facultad de intervención la que debe guiar a la Corte Constitucional para determinar si el procedimiento que demandaría modificar el artículo 158 inciso segundo de la Constitución de la República, se debe efectuar a través de enmienda, reforma parcial o asamblea constituyente, dado que tal como está formulada la modificación al texto constitucional, la participación de las Fuerzas Armadas en el apoyo a la seguridad integral del Estado, no sería un asunto extraordinario o atípico, sino una competencia que se ejerza de conformidad con la ley, es decir, en asuntos en los que se evalúe su necesaria intervención y que necesariamente deben estar claramente identificados en la ley. Se debe precisar entonces que las competencias regulares, así como extraordinarias de las Fuerzas Armadas no se verían afectadas con la propuesta de modificación realizada por los asambleístas.

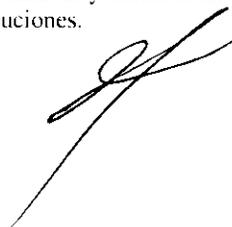
Es importante aclarar que otorgar la competencia a las Fuerzas Armadas de apoyar complementariamente en la seguridad integral del Estado, no implica la vigencia de un estado de excepción permanente, ya que conforme se destacó, aquello obedece a una situación excepcional que solo puede darse bajo las causales constitucionalmente establecidas, y de considerarse necesaria la adopción de medidas para la movilización de las Fuerzas Armadas, lo cual puede o no ocurrir debido a esta excepcionalidad. Además, se debe precisar que el constituyente instauró la obligación del presidente de la República de notificar la declaración del estado de excepción a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional, sino además a los organismos internacionales “que corresponda”, con la finalidad de que la comunidad internacional, y particularmente los organismos internacionales de protección de derechos humanos, tengan pleno conocimiento de la situación

---

<sup>31</sup> Art. 165.- Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución.

Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá:

6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones.



*excepcional* y que de este modo pueda garantizarse la protección y vigencia de los derechos reconocidos en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, entre ellos, la Convención Americana de Derechos Humanos.

Conviene así recordar que el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos hace mención a la suspensión provisional de garantías en caso de *guerra, peligro público u otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado*, en los siguientes términos:

**Art. 27.- Supresión de garantías, interpretación y aplicación.-** 1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, este podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. 3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

En virtud de lo manifestado, las actuaciones que emprendan las Fuerzas Armadas, tanto en situaciones de regularidad, conforme la propuesta de los asambleístas de complementariamente apoyar en la seguridad del país, como en situaciones de excepcionalidad, deben ser normadas garantizándose de este modo el respeto de los derechos y evitando exceso por parte de sus integrantes.

Por lo expuesto, conforme ya se mencionó, no se menoscaba las competencias que pudieren tener otras instituciones ni se modifica su estructura; las Fuerzas Armadas seguirán manteniendo sus competencias. Con la propuesta de modificación más bien se afianza un esfuerzo conjunto para garantizar un objetivo constitucionalmente reconocido como es la seguridad, lo cual, lejos de ir en detrimento, fortalece la consecución del objetivo estatal de brindar seguridad integral a su ciudadanos a través de un medio como es la incorporación de



miembros de una institución pública como son las Fuerzas Armadas para lograr ese objetivo.

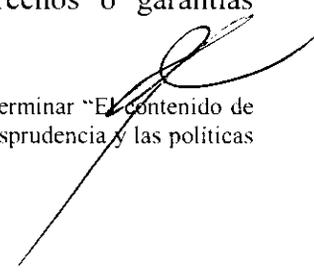
En este orden de ideas, el constituyente instituyó que tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, de acuerdo al artículo 158 de la Constitución de la República, por lo que uno de los principales aspectos a tomar en consideración es que la misión constitucional de dichas instituciones es justamente la protección de los derechos de los ciudadanos con estricta sujeción a la Constitución, tal como lo dispone el artículo 159 de la Constitución. Para el efecto, dichas entidades hoy cumplen, respectivamente, pero de manera diferenciada, con las atribuciones de defensa de la soberanía y la integridad territorial en el caso de las Fuerzas Armadas, y la protección interna y el mantenimiento del orden público en el caso de la Policía Nacional.

Aquello nos permite evidenciar que *a priori* la Policía Nacional es la institución llamada a brindar protección interna y el mantenimiento del orden público en el país; empero dentro de la seguridad integral, entendida como un objetivo primigenio del Estado ecuatoriano, esta tarea no está destinada exclusivamente a un órgano en particular, sino que debe ser entendida desde una perspectiva sistemática e integral. Ante esta realidad, la propuesta de modificación constitucional, sin menoscabar las competencias constitucionales que tiene la Policía Nacional, intenta viabilizar de manera efectiva que otra institución del Estado –Fuerzas Armadas– de manera complementaria, coadyuve a mantener una seguridad integral dentro del territorio ecuatoriano; aquello permite un mejor desempeño en cuanto a la protección de este objetivo estatal, para lo cual, la propuesta determina que este ejercicio complementario debe ser regulado a través de la ley<sup>32</sup>, la cual se encargará de garantizar normativamente el comportamiento de los agentes de las Fuerzas Armadas dentro de su rol al brindar seguridad.

Con estos antecedentes procederemos a determinar cuál es el mecanismo por el cual es factible una modificación del texto constitucional, conforme la propuesta remitida por los assembleístas, para lo cual corresponde a esta Corte Constitucional determinar si la mencionada propuesta altera la estructura fundamental, el carácter o elementos constitutivos del Estado, es restrictiva de derechos o garantías

---

<sup>32</sup> Conforme lo prevé la propia Constitución ecuatoriana en el artículo 11.8 al determinar “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva, a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas”.

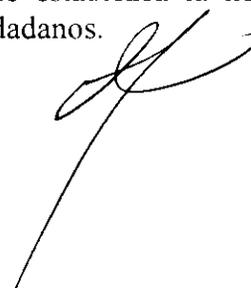


constitucionales, o si a través de la misma se produce una modificación del procedimiento de reforma constitucional.

El primer aspecto a ser considerado en el análisis de esta propuesta de reforma constitucional de los asambleístas radica en partir de la premisa según la cual, el constituyente estableció en el Título I de la Constitución de la República el carácter y los elementos constitutivos del Estado, premisa que fue ratificada por la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante dictamen N.º 001-11-DRC-CC correspondiente al caso N.º 0001-11-RC de fecha 15 de febrero de 2011, en el que se determinó lo siguiente “Sobre el carácter y elementos constitutivos del Estado, estos se encuentran contenidos en la propia Constitución en sus artículos del 1 al 9.”

Por lo antes expuesto, se puede colegir que la propuesta remitida por los asambleístas no implica la desaparición o alteración de ninguna de las funciones del Estado o de su estructura, ante lo cual no se denota una alteración a la estructura fundamental del Estado ecuatoriano, toda vez que la propuesta está direccionada al ejercicio de unas funciones complementarias de una institución pública como son las Fuerzas Armadas, mas no a una función del Estado que pueda ser objeto de alteración.

En cuanto al carácter o elementos constitutivos del Estado, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, determinó en el dictamen en mención que los mismos se encuentran contenidos del artículo 1 al 9 del texto constitucional; en ese orden de ideas, la propuesta de cambio constitucional se direcciona a una posible modificación del segundo inciso del artículo 158 de la Constitución, que hace referencia a la labor de las Fuerzas Armadas dentro del Estado ecuatoriano, competencias que tampoco se verían alteradas mediante la propuesta de enmienda, puesto que conforme se expresó, sus competencias regulares y extraordinarias se mantendrían, incorporando complementariamente la tarea de apoyar a la seguridad integral de los habitantes del país; tampoco se modifica la figura del estado de excepción ni las medidas que pueden implementarse en el mismo, puesto que conforme se ha señalado, en un escenario, la actuación obedece a una excepcionalidad y, en el otro, de producirse la modificación constitucional, procedería como actividad complementaria a la de otras instituciones que brindan seguridad, acorde con las regulaciones pertinentes que establezca la normativa legal, siempre en observancia de los derechos de los ciudadanos.



En cuanto a la posible afectación a derechos y/o garantías, se debe señalar que la propuesta en análisis evidencia un medio para el cumplimiento de este fin –seguridad integral– para lo cual se establece que las Fuerzas Armadas complementariamente apoyen en la seguridad del Estado de conformidad con la Ley.

Bajo la lógica del análisis del presente dictamen, esta Corte considera que si uno de los fines primordiales del Estado, de acuerdo al artículo 3 numeral 8 de la Constitución, es garantizar la seguridad integral, este fin debe ser interpretado de manera integral, pues aquello permite establecer que la misión constitucional de la fuerza pública se cumple mediante aquellas políticas, planes y procesos tendientes a garantizar la seguridad integral, con el objetivo de proteger de manera eficaz los derechos.

Dentro de nuestro orden democrático podemos colegir que los diversos agentes que brindan seguridad no puedan estar alejados del fin primordial del Estado, tutela efectiva y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos; por tanto, dentro de un dinamismo ante la necesidad de brindar una permanente satisfacción a los derechos y fines que persigue el Estado, todas las instituciones y sus integrantes deben colaborar con esta acometida con observancia de los derechos constitucionales, de conformidad con lo establecido en el artículo 158, cuarto inciso de la Constitución “Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico”.

Es decir, en tanto existe la misión del Estado de garantizar la seguridad interna de sus ciudadanos, esta no puede ser alcanzada por cualquier mecanismo, sino solo a través de aquellos medios en los que se respete de modo efectivo la protección de los derechos humanos. De allí que una interpretación integral del artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República que se refiere al desarrollo progresivo del contenido de los derechos y a la prohibición de su retroactividad en su reconocimiento, debe llevarnos a establecer que una actividad *permanente, ordinaria y regular* de las Fuerzas Armadas en el control de la seguridad integral del Estado, siempre debe ser entendida y aplicada en observancia de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos.



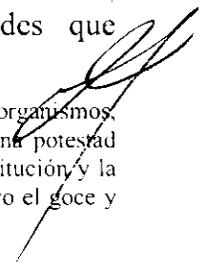
En tal virtud, en el contexto del análisis propuesto, se puede determinar que el constituyente ha sido quien definió y estableció mediante rango constitucional, los fines que debe perseguir el Estado, así como las instituciones que deben propender a su tutela; es por ello que la propuesta remitida por los assembleístas pretende garantizar estos derechos constitucionales, sin menoscabar la institucionalidad, puesto que tanto la Policía Nacional como las Fuerzas Armadas mantienen sus competencias, empero la segunda, a través de la propuesta, busca complementarla con el fin de brindar seguridad, lo cual genera una eficacia en la protección de derechos constitucionales. Sobre esta base es el propio constituyente quien estableció la obligación de las entidades estatales de coordinar acciones con la finalidad de buscar la real tutela de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales de derechos humanos.<sup>33</sup>

Por lo tanto, a la luz de una interpretación integral de la Constitución, se puede establecer que proponer que las Fuerzas Armadas cuenten constitucionalmente con atribuciones para apoyar a la seguridad interna del Estado, implicaría que las mismas asuman un rol protagónico en la protección de los derechos de la ciudadanía.

En cuanto a la posible afectación a garantías, se debe mencionar que a través de una interpretación integral, la política de seguridad debe ir de la mano con el modelo constitucional vigente, en donde a través de garantías normativas se debe propender a alcanzar los fines estatales, sin detrimento de los derechos de las personas o de la naturaleza; es por ello que dentro de la propuesta se observa que existe una remisión normativa hacia la ley para regular la labor en la que emprendería las Fuerzas Armadas para satisfacer el objetivo de la seguridad integral; aquello denota que no existe una limitación en el ámbito de las garantías constitucionales, sino más bien, a través de una cláusula de remisión, la propuesta invita a que vía garantía constitucional –garantía normativa– la ley regule el ejercicio de esta potestad, lo cual permite regular el desempeño de estos actores – Fuerzas Armadas– en cuanto al manejo de la seguridad, sin caer en excesos que atenten derechos constitucionales. Ante esto se evidencia que la propuesta no restringe garantías constitucionales, sino más bien, a través de una norma de remisión, dispone que mediante ley se regule el ejercicio de las actividades que

---

<sup>33</sup> Cfr. Constitución de la República del Ecuador, Art. 226. "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidores o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.



desempeñarían las Fuerzas Armadas dentro de su rol complementario de brindar seguridad integral.

En cuanto a una posible modificación del proceso de reforma de la Constitución, esta Corte Constitucional, una vez analizada la propuesta remitida por los asambleístas, observa que la misma no se encasilla dentro de esta posible modificación, puesto que lo que pretende es normar el ejercicio de una potestad complementaria de las Fuerzas Armadas en la seguridad integral de la población.

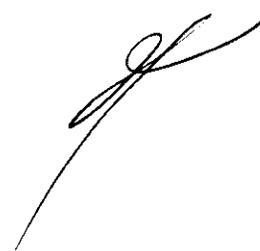
En conclusión, la propuesta remitida por los asambleístas no altera la estructura fundamental, el carácter y elementos constitutivos del Estado, no restringe derechos o garantía constitucionales y tampoco modifica el proceso de reforma de la Constitución de la República, más bien permite que a través de este cambio se dé cumplimiento a uno de los objetivos primordiales del ente estatal, como es la seguridad integral, lo cual va acorde al modelo de Estado vigente, razón por la cual, la Corte Constitucional determina que la modificación del texto establecido en el artículo 158 inciso segundo procede que sea tramitada a través de enmienda constitucional, conforme lo determina el artículo 441 numeral 2 de la Constitución de la República.

#### 6. PROPUESTA DE ENMIENDA “ARTÍCULO 7”

Artículo 211	Artículo 211
La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.	La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.

##### a. Procedimiento sugerido por los asambleístas y sus argumentos en relación al artículo 7 de la propuesta

La supresión del texto constitucional planteada por los asambleístas al artículo 211, según se argumenta, es necesaria con el fin de concentrar todos los esfuerzos de la Contraloría General del Estado en el control del uso de los recursos del Estado por



parte de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos. Para ello, es necesario evitar duplicar esfuerzos con otros organismos que también tienen como función verificar el cumplimiento de los objetivos y gestiones de las entidades del Estado. En base a lo antedicho, creen que el procedimiento de reforma debe ser el correspondiente a la Enmienda Constitucional.

#### **b. Calificación del procedimiento del artículo 7 de la propuesta**

Para la calificación del procedimiento correspondiente al artículo 4 de la propuesta, esta Corte Constitucional plantea la resolución del siguiente problema jurídico:

##### **6.1 ¿Cuál es el procedimiento de reforma de la Constitución a través del cual se podría eliminar la frase “y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado” dentro del rol que cumple la Contraloría General del Estado, conforme la propuesta presentada?**

La propuesta de modificación del texto constitucional implica la eliminación de la frase “*y la consecución de los objetivos del Estado*” dentro de las funciones que desempeña la Contraloría General del Estado, conforme el artículo 211 de la Constitución de la República.

De la revisión del artículo en mención y de la propuesta remitida por los asambleístas se puede identificar que la frase implica una indeterminación en cuanto a la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado, considerando que al ser una disposición de carácter abierto, la misma no se encasilla dentro del rol primigenio que debe asumir la Contraloría General del Estado.

En esa línea, la Contraloría General del Estado se concibe como un organismo técnico encargado del control de la correcta utilización de los recursos estatales, así como aquél correspondiente a las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos<sup>34</sup>.

A través de una interpretación sistemática podemos observar que el constituyente ha atribuido dentro de las competencias de la Contraloría General del Estado:

---

<sup>34</sup> Cfr. Artículo 211 de la Constitución de la República del Ecuador.



...dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades o privadas que dispongan de recursos públicos; determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esa materia sean propias de la Fiscalía General del Estado; expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones; y, asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite<sup>35</sup>.

En ese orden de ideas, la Contraloría General del Estado asume el rol de “juez de cuentas”, dentro de la organización competencial del control en la utilización de recursos públicos en el país. La denominación juez de cuentas es una acepción empleada para definir a las personas u órganos encargados de llevar adelante procesos de control económico, financiero y/o administrativo a personas naturales o jurídicas en cuanto al empleo de los recursos públicos previamente asignados, para lo cual ejercen una potestad emanada de un mandato normativo expreso conforme las competencias determinadas en la legislación vigente del Estado. Dentro de los sujetos de su control se encuentran cualquier persona o institución que reciba fondos del Estado. También están sujetos a esta fiscalización los contratistas de obras públicas, bienes y servicios, y cualquier otra persona que, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos.

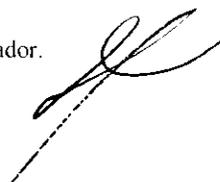
La existencia del juez de cuentas, es decir, de la institución que realice el control financiero de los fondos del erario nacional, dentro de la estructura del Estado Constitucional de derechos y justicia radica precisamente en la existencia de garantías institucionales que permitan asegurar a la ciudadanía, que no será afectada en sus intereses –fondos públicos–, por cuanto existe la entidad llamada a realizar el control administrativo financiero.

Tal como se encuentra desarrollada la norma en análisis existe un problema de interpretación, pues no se establece con claridad cuáles serían las instituciones del Estado que deberían someter sus objetivos institucionales al control de la Contraloría General del Estado, o a su vez, cuál sería el límite del proceso de control, generándose así una indeterminación en el contexto de la naturaleza de este órgano de control.

Cabe destacar que el ejercicio del control por disposición del constituyente no es una atribución exclusiva de un determinado órgano estatal, puesto que se han asignado diferentes espacios en los que, dependiendo de las facultades otorgadas

---

<sup>35</sup> Cfr. Artículo 212 de la Constitución de la República del Ecuador.



por la Constitución, las diversas instituciones públicas pueden actuar. por ejemplo, la Corte Constitucional, como órgano encargado del control de constitucionalidad, o la Corte Nacional de Justicia, como entidad encargada del control de legalidad en el país. En aquel sentido y dada su naturaleza, la Contraloría General del Estado asume la función de ser la encargada del control financiero en cuanto a la utilización de los recursos estatales, debiendo direccionar sus esfuerzos hacia la consecución eficiente de aquel objetivo, sin que aquello comporte una yuxtaposición de competencias con otros órganos estatales a los cuales también se les ha encargado un control de otro tipo.

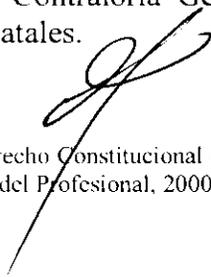
Como se puede observar, la Constitución establece claramente en el artículo 212 cuáles son las funciones que posee la Contraloría General del Estado; en aquel sentido, la frase “y consecución de los objetivos de las instituciones del Estado” genera una indeterminación que podría extralimitar las competencias de este organismo de control, debido a que el presupuesto público de los distintos organismos públicos, así como de las personas jurídicas de índole privado que manejen recursos públicos, es patrimonio del Estado ecuatoriano, por tanto, debe ser manejado de forma responsable y transparente, evitando cualquier tipo de abuso.

En definitiva, los órganos de control deben cumplir una “función de vigilancia y revisión en torno a los procedimientos de los órganos activos”<sup>36</sup>, ejerciendo una supervisión técnica; por ello, la Contraloría General del Estado ha actuado como un órgano fiscalizador de las otras entidades del Estado, manteniendo su autonomía, garantizando el buen uso de los recursos públicos.

En ese orden de ideas, en apego al principio de seguridad jurídica, podemos observar que el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha dotado a diversas instituciones estatales de facultades claras y expresamente determinadas en el marco constitucional. En el texto constitucional vigente se puede apreciar que la capacidad de vigilar “la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado”, puede confundirse con otras competencias otorgadas a otros organismos estatales, lo cual puede, a su vez, generar una superposición de competencias que generen un atentado al principio de eficiencia dentro de la administración pública en detrimento del rol que desempeña la Contraloría General del Estado como órgano técnico de control de los recursos estatales.

---

<sup>36</sup> Carlos Alberto Olano y Hernán Alejandro Olano. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Estado Social de Derecho 3ª. Ed., Bogotá. Librería Ediciones del Profesional, 2000, p. 296.



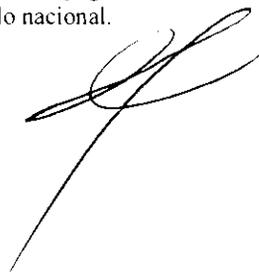
Por otra parte, el constituyente en la Constitución actual agregó la capacidad de vigilar “la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado”, con lo cual esperaba que se revise el cumplimiento de las metas de los organismos estatales por parte de la Contraloría, empero estos objetivos pueden ser de diversa índole, redacción que podría llevar consigo una extralimitación en las competencias que la Constitución claramente confiere a la Contraloría General del Estado. De la misma forma, la ambigüedad que reviste esta frase podría devenir en una interferencia en las competencias de otras instituciones del Estado que también tienen el deber de observar el cumplimiento de sus objetivos. Citando uno de los varios ejemplos, en el caso de la Función Ejecutiva se establece dentro de sus atribuciones el deber de presentar un informe de cumplimiento de los objetivos ante la Asamblea Nacional según lo indica el artículo 147 numeral 7 de la Constitución de la República<sup>37</sup>.

Es imperativo recalcar que uno de los fundamentos de la democracia es el establecimiento de mutuos controles a cargo de las diferentes funciones del Estado, generándose un sistema de “pesos y contrapesos” en virtud del cual cada una de ellas tiende a controlar a la otra, sin que exista una injerencia directa en el desempeño de sus actividades propias, determinadas a su vez por mandato constitucional.

Adicionalmente, se puede observar que la frase “y la consecución de los objetivos estatales de las instituciones del Estado”, presente en el artículo 211 del texto constitucional se relaciona directamente con las normas constitucionales que rigen la planificación participativa para el desarrollo<sup>38</sup>, que en lo principal determina la existencia de un sistema nacional descentralizado de planificación participativa, el que se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, encargado de integrar a los distintos niveles de gobierno, garantizándose la participación ciudadana. En aquel sentido, la competencia para establecer estos lineamientos en cuanto a los objetivos de las diversas instituciones del Estado las asume, por mandato

<sup>37</sup> Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: [...]7. Presentar anualmente a la Asamblea Nacional, el informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que el gobierno se propone alcanzar durante el año siguiente.

<sup>38</sup> Artículo 279.- El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República. Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley. Los consejos ciudadanos serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional.



constitucional, el antes mentado Consejo, el que debe velar por que a través de la planificación se consigan los diversos objetivos planteados coordinadamente en el Plan Nacional de Desarrollo, ante lo cual, la indeterminación contenida en el artículo 211 del texto constitucional podría generar un obstáculo al correcto desempeño de las funciones de este organismo de planificación.

El artículo 279 de la Constitución, adicionalmente, menciona que este Consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo; por tanto, las diversas instituciones estatales deben informar sobre el cumplimiento de los lineamientos y objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el mismo que tiene el carácter de obligatorio para todas las entidades del sector público, siendo este el instrumento al que se sujetarán las políticas públicas, los programas y proyectos públicos de las diversas instituciones del Estado.

Conforme se destacó en líneas precedentes, el mantener la frase “*y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado*” genera un conflicto que puede evidenciar una superposición de competencias entre la Contraloría General del Estado y los diversos órganos que conforman el sistema nacional descentralizado de planificación participativa (Consejo Nacional de Planificación, consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados o los consejos ciudadanos), en los que por mandato constitucional se establecen roles expresos que dichos organismos deben cumplir para propender al desarrollo nacional de manera planificada, por lo cual, mantener esta frase dentro del artículo 211 genera una contradicción al otorgar a la Contraloría General del Estado una potestad que dista de su objetivo primigenio, que es el control de la utilización de recursos estatales, mismo que, conforme se señaló en líneas anteriores, se circunscribe a su ejercicio como “juez de cuentas”, por medio del cual debe realizar exclusivamente un ejercicio de control administrativo-financiero en cuanto a la utilización de recursos públicos, dadas las competencias expresas que le otorga la Constitución de la República.

En virtud de lo expuesto, mantener la frase *y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado* presente en el artículo 211, puede yuxtaponerse al Plan Nacional de Desarrollo, y con las competencias constitucionales establecidas a través del sistema nacional descentralizado de planificación participativa, lo cual irá en detrimento del desarrollo del país, ante lo cual se denota que la propuesta de modificación del texto constitucional propuesta por los asambleístas busca armonizar este rol competencial en aras del respeto de la planificación participativa

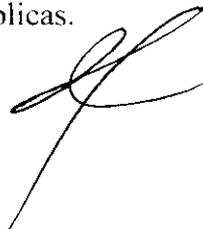


para el desarrollo, en los que se establecen los objetivos que persiguen las diversas instituciones del Estado de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, mismo que es obligatorio para todas las instituciones del sector público e indicativo para los demás sectores, logrando con aquello tutelar el principio de eficiencia dentro de la administración pública.

Con las consideraciones expuestas, la propuesta remitida por los asambleístas que pretende la eliminación de la frase "*la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado*", no atenta a la estructura fundamental del Estado, puesto que la Contraloría General del Estado es un órgano que forma parte de la Función de Transparencia y Control Social. La supresión de la frase no genera un atentado ni a la institución *per se*, ni a la Función de Transparencia y Control Social de la que forma parte; de igual manera, la eliminación de la frase no altera el carácter y elementos constitutivos del Estado, puesto que la institución permanece inmutable dentro del ordenamiento jurídico estatal, como lo afirmó la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en su dictamen N.º 001-11-DRC-CC.

De lo antedicho se puede colegir que el carácter y los elementos constitutivos del Estado se encuentran en los primeros nueve artículos de nuestra Constitución. Sobre esta base, la modificación constitucional propuesta no se sustenta en ninguno de los elementos recogidos en los artículos mencionados, puesto que no se menoscaba, reforma o modifica a la Función de Transparencia y Control Social en su integralidad y menos a la Contraloría General del Estado, que es una de las instituciones que la conforman. La Corte es enfática en señalar que al delimitarse las competencias de las instituciones se fortalece la institucionalidad, dado que se determina de manera clara en la Constitución sus funciones, evitando interferencias con otras entidades del Estado. Además, la propuesta de modificación de la Constitución planteada no restringe derechos o garantías, dado que como se ha verificado, es una delimitación de competencias de una entidad estatal, fomentando el diseño de políticas públicas coordinadas que garanticen los derechos de las personas y tampoco modifica el procedimiento de reforma de la Constitución.

Conforme lo señalado, lo que se pretende a través de la modificación del texto constitucional es superar la indeterminación que la frase "*la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado*" puede generar el momento de ejercitar las atribuciones y competencias de esta institución, así como impedir que se obstaculice el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, que por mandato constitucional debe propender al desarrollo nacional a través de las diversas instituciones públicas.



Por lo expuesto, conforme lo señala el artículo 443 de la Constitución, esta Corte Constitucional señala que la propuesta de reforma de la Constitución, al no afectar a los elementos constitutivos del Estado, no restringir los derechos y garantías, y no modificar el procedimiento de reforma de la Constitución, procede que sea tramitada mediante enmienda constitucional, conforme lo establece el artículo 441 numeral 2 de la Constitución de la República<sup>39</sup>.

### 7. PROPUESTA DE ENMIENDA “ARTÍCULO 8”

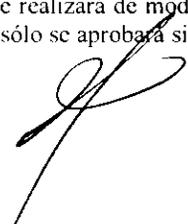
Artículo 212	Artículo 212
<p>Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley:</p> <p>2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado.</p>	<p>Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley:</p> <p>2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos sujetos a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado.</p>

#### a. Procedimiento sugerido por los asambleístas y sus argumentos en relación al artículo 8 de la propuesta

Los asambleístas sustentan su pretensión de modificación de la Constitución, en que el análisis sobre el cumplimiento de los objetivos y gestiones que realizan las

<sup>39</sup> Art. 441.- La enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, se realizará:

1. Mediante referéndum solicitado por la Presidenta o Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral.
2. Por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional. El proyecto se tramitará en dos debates: el segundo debate se realizará de modo impostergable en los treinta días siguientes al año de realizado el primero. La reforma sólo se aprobará si obtiene el respaldo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional.



entidades puede implicar, en determinados casos, un menoscabo en el ejercicio de las funciones, atribuciones y competencias que la propia Constitución le otorga a las diferentes instituciones del Estado. De lo antedicho, sostienen que igualmente el procedimiento de reforma debe ser el de la Enmienda Constitucional.

#### **b. Calificación del procedimiento del artículo 8 de la propuesta**

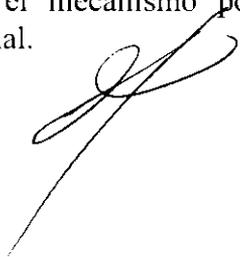
Para la calificación del procedimiento correspondiente al artículo 8 de la propuesta, esta Corte Constitucional plantea la resolución del siguiente problema jurídico:

#### **7.1 ¿Cuál es el procedimiento de reforma de la Constitución a través del cual se podría eliminar la frase “y gestiones” dentro del rol que cumple la Contraloría General del Estado, conforme a la propuesta presentada?**

Como se destacó con anterioridad, la Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos de las entidades públicas y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos estatales, para lo cual el constituyente otorgó varias funciones a este organismo para que pueda efectuar el control de los recursos de los demás órganos.

Conforme lo señala el artículo 212 de la Constitución, existen cuatro funciones principales de la Contraloría General del Estado, las que implican la dirección del sistema de control administrativo, la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, la expedición de la normativa pertinente para el cumplimiento de sus funciones y el asesoramiento a los órganos y entidades del Estado cuando se lo soliciten.

En ese orden de ideas, al igual que lo expuesto anteriormente, se puede observar que la frase “y gestiones” contiene una indeterminación en cuanto al rol que cumple la Contraloría General del Estado y sus competencias. Aquello podría generar una barrera en cuanto al ejercicio eficiente de esta facultad otorgada al órgano de control, ante lo cual los asambleístas plantean su supresión como un mecanismo para garantizar la efectividad en el cumplimiento de las facultades del órgano de control. En aquel sentido, corresponde a esta Corte Constitucional determinar el mecanismo por el cual procedería una modificación del texto constitucional.



A través de un análisis integral de la Constitución ecuatoriana se puede apreciar que la actividad de gestión ha sido entregada por el constituyente a diversos órganos e instituciones estatales, así como a la ciudadanía; en la especie, dentro del texto constitucional, se puede identificar que por ejemplo, dentro del ámbito de gestión ciudadana, el artículo 31 dispone:

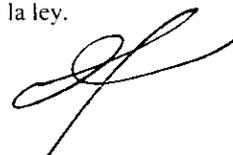
[...] El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”; de igual forma el artículo 95 manifiesta: “Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

La gestión del agua, en igual sentido, por mandato constitucional será exclusivamente pública o comunitaria<sup>40</sup>, y el Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos.

En el ámbito institucional los ministros de Estado dentro de la Función Ejecutiva también asumen un rol de gestión dentro de sus competencias, así lo prevé el artículo 154 de la Constitución “A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde: 1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión (...)”. En igual sentido, dentro del manejo de los sectores estratégicos, la Constitución ecuatoriana establece en su artículo 313 que “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia [...]”, para lo cual podrá constituir empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios

---

<sup>40</sup> Art. 318.- El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua. La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias. El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios. El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley.



públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas, gozando estas empresas de autonomía en el desempeño de su gestión<sup>41</sup>.

En el contexto de la organización territorial, corresponde de igual manera a los diversos niveles de gobierno emprender en gestiones tendientes a ejecutar eficazmente sus competencias, así lo dispone el artículo 243 cuando dispone: “Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley”; en concordancia con aquello, el artículo 263, dentro de las competencias exclusivas de los gobiernos provinciales, destaca la gestión ambiental de la provincia, y gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias<sup>42</sup>.

En cuanto al sistema nacional de competencias, la norma constitucional dispone que el mismo contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá entre sus funciones “regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin incurrir en la superposición de competencias”<sup>43</sup>.

Dentro del régimen de desarrollo y sus objetivos se fomenta la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público<sup>44</sup>; la indeterminación existente en cuanto a la atribución de la Contraloría General del Estado de realizar actividades de control respecto a la gestión de actividades de otros órganos o la ciudadanía puede ir en detrimento de los derechos de participación de la ciudadanía, lo que se enmarca simbióticamente con la consecución del buen vivir ciudadano, en donde todas las personas y colectividades deben participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la

<sup>41</sup> Cfr. artículo 315 Constitución de la República de Ecuador.

<sup>42</sup> Art. 263.- Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley: 4. La gestión ambiental provincial [...] 8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales.

<sup>43</sup> Cfr. artículo 269, numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>44</sup> Art. 276.- El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos: 3. Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público. 6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.



planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles<sup>45</sup>; por tanto, mantener la norma constitucional contenida en el numeral 2 del artículo 212 puede generar un conflicto, relativizando el control social ciudadano frente a una competencia institucional de la Contraloría General del Estado, produciéndose una yuxtaposición de acciones, lo cual va en detrimento de los derechos ciudadanos.

Dentro del régimen del buen vivir se puede observar que existen diversos artículos que establecen competencias en el ámbito de la gestión educativa, cultural, de vivienda, seguridad social, biodiversidad, a diversos órganos estatales<sup>46</sup>.

Adicionalmente, a través de una lectura integral del texto constitucional se puede observar que la incorporación de la frase “*y gestiones*” en el numeral 2 del artículo 212 de la Constitución, dentro de las funciones asignadas a la Contraloría General del Estado se relaciona con la indeterminación de la frase “*y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado*”, analizada en el artículo precedente, al pretender determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal asociadas con esos objetivos a las instituciones del sector público, pretendiéndose controlar la gestión de esos objetivos, lo cual supondría, como ya se indicó, que este órgano de control administrativo-financiero de recursos públicos –Contraloría General del Estado– interfiera dentro de las competencias expresas otorgadas por el sistema nacional descentralizado de planificación participativa a instituciones como el Consejo Nacional de Planificación, el que, conforme lo determinan los artículos 279 y 280 de la Constitución, tiene la competencia para dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema, así como aprobar el Plan Nacional de Desarrollo<sup>47</sup>.

Ante lo expuesto, se puede evidenciar que la indeterminación existente actualmente en el numeral 2 del artículo 212 de la Constitución de la República puede generar conflictos competenciales con otros organismos y/o con la ciudadanía, que por mandato constitucional deben realizar actividades asociadas con la gestión de

<sup>45</sup> Art. 278.- Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde: 1. Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.

<sup>46</sup> Cfr. artículos 340, 342, 355, 372, 375, 378, 397, 400 de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>47</sup> Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.



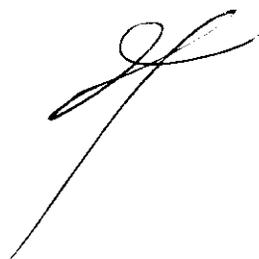
actividades a ellas atribuidas dentro de un contexto administrativo, lo que puede devenir en una superposición de competencias que podría atentar en contra de los derechos de participación ciudadana, la seguridad jurídica y la eficacia dentro de la administración pública, ante lo cual la propuesta de modificación constitucional propuesta por los asambleístas permitiría evitar este conflicto.

En el caso sub examine se observa que la eliminación de la frase “y *gestiones*” dentro del artículo en análisis no altera a la Función de Transparencia y Control Social, ni tampoco modifica a la institución Contraloría General del Estado o su régimen competencial; de igual manera, la propuesta no se encuentra inmersa dentro de una modificación que afecte o altere los elementos constitutivos del Estado determinados del artículo 1 al 9 de la Constitución de la República. Por tanto, esta supresión, por estar dentro de las funciones propias de la Contraloría General del Estado, no afectaría la existencia del organismo o su carácter como órgano de control, y por no encontrarse dentro de los elementos constitutivos del Estado o su carácter que ya han sido señalados previamente por esta Corte, no alteraría los mismos.

En cuanto a una posible afectación a derechos o garantías se debe mencionar que la palabra “gestiones” comprende la ejecución de trámites u otros medios eficaces para conseguir un fin determinado, que puede depender o no únicamente de la persona o institución que lo realice. Con esto, podemos señalar que la pretensión de suprimir las palabras “y *gestiones*” de las funciones de la Contraloría General del Estado tendría que ver únicamente con la determinación de un tema netamente de orden administrativo, que no afecta al ejercicio de algún derecho o garantía constitucional, sino todo lo contrario, mantener la frase podría ir en detrimento de lo dispuesto para el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y por tanto de la consecución de uno de los fines prioritarios del Estado ecuatoriano, como es el desarrollo nacional planificado.

En esta misma perspectiva, la supresión de la frase del texto constitucional no altera el procedimiento de reforma de la Constitución, por cuanto involucra únicamente una competencia de una institución que forma parte de la función de Transparencia y Control Social del Estado y no pretende alterar las reglas constitucionales pertinentes a la reforma constitucional.

En conclusión, la eliminación de las palabras “y *gestiones*” contribuye a una correcta comprensión y aplicación del artículo 212, y en la especie, su numeral 2, lo cual permite un correcto ejercicio de las competencias atribuidas por el



constituyente a esta institución de control administrativo financiero en cuanto al manejo de recursos públicos. Por consiguiente, su eliminación no comporta una alteración a la institución, como tampoco a la función de Transparencia y Control y Social, más aun considerando, a través de una interpretación integral del texto constitucional, que el correcto desempeño de las facultades otorgadas por el constituyente a los órganos de control no puede estar limitado a causa de ambigüedades o indeterminaciones normativas, que podrían generar un problema en el ejercicio de sus competencias. La supresión de la frase no altera a la Función de Transparencia y Control Social ni a la institución Contraloría General del Estado; tampoco se encuentra inmersa dentro de los elementos constitutivos del Estado, pues clarifica las funciones de esta institución; de igual manera, esta Corte tampoco evidencia que la propuesta de enmienda genere una restricción a los derechos y garantías constitucionales o modifiquen el proceso de reforma de la Constitución.

Por tanto, de acuerdo a lo señalado en el artículo 443, esta Corte Constitucional manifiesta que la propuesta remitida por parte de los asambleístas para modificar el artículo 212 de la Constitución de la República, al no afectar a los elementos constitutivos del Estado, al no restringir los derechos y garantías, y no modificar el procedimiento de reforma de la Constitución, procede que sea tramitada a través de enmienda constitucional, conforme lo establece el artículo 441 numeral 2 de nuestra Constitución.

### 8. PROPUESTA DE ENMIENDA “ARTÍCULO 9”

Artículo 214	Artículo 214
<p>La Defensoría del Pueblo será un órgano de derecho público con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y autonomía administrativa y financiera. Su estructura será desconcentrada y tendrá delegados en cada provincia y en el exterior.</p>	<p>La Defensoría del Pueblo será un órgano de derecho público con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y autonomía administrativa y financiera. Su estructura será desconcentrada <i>observando la división territorial judicial, así como tendrá delegados en el exterior.</i></p>

#### a. Procedimiento sugerido por los asambleístas y sus argumentos



Sobre la propuesta de los asambleístas de modificar el texto constitucional, los mismos argumentan que dada la importancia que tiene la Defensoría del Pueblo en la defensa y protección de los derechos, es necesario que su organización administrativa se defina conforme con la realidad y la demanda ciudadana. De lo expresado, creen que el procedimiento de reforma que debe seguirse es el de la Enmienda Constitucional.

#### **b) Calificación del procedimiento del artículo 9 de la propuesta**

Para la calificación del procedimiento correspondiente al artículo 9 de la propuesta, esta Corte Constitucional plantea la resolución del siguiente problema jurídico:

#### **8.1. ¿Cuál es el procedimiento de reforma de la Constitución por el que podría modificar el artículo 214 de la Constitución, conforme a la propuesta presentada?**

Dentro del constitucionalismo ecuatoriano, los derechos constitucionales son el pilar fundamental dentro de la configuración del Estado constitucional de derechos y justicia; en virtud de aquello, se establece una corriente garantista dentro de la realidad constitucional ecuatoriana por medio de la cual se debe propender hacia la materialización de los derechos reconocidos en la Constitución de la República.

En aquel sentido, todas las personas e instituciones tienen el deber de velar por la protección de los derechos reconocidos en el ámbito constitucional y en instrumentos internacionales de derechos humanos, para lo cual surgen las garantías como mecanismos para prevenir y reparar las posibles vulneraciones a derechos, los mismos que pueden provenir del ente estatal o de particulares.

Luigi Ferrajoli, al hablar del constitucionalismo del futuro, manifiesta que: “Los derechos fundamentales incorporados en las constituciones deben ser garantizados y satisfechos concretamente: el garantismo, bajo este aspecto, es la otra cara del constitucionalismo, dirigida a establecer las técnicas de garantías idóneas y a asegurar el máximo grado de efectividad a los derechos constitucionalmente reconocidos”<sup>48</sup>. En el contexto constitucional ecuatoriano se establece un sistema de límites y vínculos en relación a los derechos constitucionalmente reconocidos: quienes los ejercen y quienes deben velar por su cumplimiento, para lo cual todas las personas e instituciones asumen ese rol tutelar.

---

<sup>48</sup> Luigi Ferrajoli, “La democracia constitucional”, en: *Desde otra mirada. textos de teoría crítica del derecho*, Christian Courtis, compilador. (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2001).



En aquel sentido se han diseñado una serie de mecanismos reconocidos en la Constitución que permiten lograr este objetivo, los cuales se han denominado de manera genérica garantías constitucionales, surgiendo dentro de este gran sistema de garantías las denominadas garantías institucionales, por medio de las cuales los órganos e instituciones del ente estatal asumen un rol de garantes de los derechos de las personas, colectivos o la naturaleza; estas son aquellas instituciones establecidas para proteger los derechos constitucionalmente reconocidos, de acuerdo a una coordinación de las distintas competencias expresamente establecidas.

Un claro ejemplo de estas garantías institucionales es el rol de la Defensoría del Pueblo, la que a través de sus actividades competenciales es una institución creada para garantizar los derechos de las personas, colectivos o la naturaleza; de igual forma, podemos encontrarnos a entidades como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que permite garantizar los derechos de participación de los ciudadanos, o el Consejo Nacional Electoral, que permite garantizar los derechos de participación. En efecto, esta Corte Constitucional señaló “De esta forma, todo el aparato institucional y funcional del Estado, en definitiva, se erige como una gran garantía del respeto a los derechos, para guardar coherencia con el mandato que estipula como el primero de los deberes del Estado la garantía de efectivo goce de los mismos, conforme lo dispone el artículo 3 numeral 1 de la Constitución”<sup>49</sup>.

Lo antes expuesto denota claramente como dentro del constitucionalismo ecuatoriano, el constituyente brindó un rol competencial tutelar a muchas de las instituciones que conforman la parte orgánica de la Constitución, con el objeto de brindar una protección integral a los derechos en ella reconocida. Sobre esta base, la existencia de garantías institucionales como el rol de la Defensoría del Pueblo, aseguran la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, deber primordial del Estado, razón por la cual, por mandato constitucional se ha asignado el rol de “... la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de las ecuatorianas y ecuatorianos”<sup>50</sup>.

Sobre la Defensoría del Pueblo, los asambleístas constituyentes consideraron importante resaltar en el Acta 59-A:

---

<sup>49</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-14-SIN-CC.

<sup>50</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 215.



Los integrantes de la Mesa consideramos importante reforzar las potestades de la Defensoría del Pueblo, pero sin romper el principio de unidad jurisdiccional. Por ello la Defensoría del Pueblo no debe tener potestades sancionadoras, ya que esto es competencia exclusiva del Poder Judicial.:

[...] Defensoría del Pueblo, en casos de puro derecho, actuará enmarcada en principios de prejudicialidad, limitándose a su ejercicio de defensoría sin invadir funciones que son de competencia exclusiva de otras funciones y organismos del Estado.

Y en el Acta 080: “La Defensoría del Pueblo no es un organismo de control; la Defensoría del Pueblo, más bien, es un organismo de apoyo, de ayuda a la ciudadanía; es un organismo de defensa de los intereses de la ciudadanía. Por consiguiente, yo creo que la Defensoría del Pueblo no tiene nada que hacer dentro de esta famosa Función de Control, más bien debe quitársele la posibilidad de designación que se le está dando a la Defensoría del Pueblo.”

Al tratarse de una garantía institucional cuyo objeto es la tutela y efectivo ejercicio de los derechos, es una obligación estatal. A fin de cumplir tal propósito y con el objetivo de fortalecer el ejercicio de sus competencias constitucionales en armonía con el establecimiento de una estructura administrativa desconcentrada de sus delegaciones, la Corte Constitucional advierte que sustituir la frase “*tendrá delegados en cada provincia*” por “*observando la división territorial judicial*”, permite sustituir un modelo de desconcentración territorial, sobre la base de la fijación territorial judicial que el órgano competente considere más apropiado para garantizar adecuadamente el derecho de acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva, sin que aquello se encuentre condicionado a que los procesos de desconcentración administrativa de la entidad deban ser obligatoriamente realizados en base a la división político administrativa de las provincias que componen el Estado ecuatoriano.

De este modo, es pertinente que la desconcentración de las instituciones públicas responda a las necesidades locales, con lo cual la institución no se modifica, pues debe propenderse a una adecuada gestión, en observancia de los principios rectores de la administración pública, previstos en el artículo 227<sup>51</sup> de la Constitución de la República.

---

<sup>51</sup> “Artículo 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”. Constitución de la República del Ecuador.



Esta Corte Constitucional considera necesario resaltar la influyente tarea de la Defensoría del Pueblo en el respeto a los derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, y sobre todo en el patrocinio de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, hábeas corpus, medidas cautelares, acceso a la información pública, hábeas data, entre otras; articulándose esta garantía institucional con las garantías jurisdiccionales. Por ello, es necesario que la misma esté desconcentrada.

En vista de ello, la modificación constitucional de que se sustituya el texto constitucional y se incorpore "*observando la división territorial judicial, así como tendrá delegados en el exterior*", como quedó señalado en líneas anteriores, tiene únicamente la finalidad de mejorar en este caso la organización de tipo administrativo y territorial de la Defensoría del Pueblo, por cuanto no limitará el accionar de la misma ni suprimirá la capacidad de ejercer de oficio el patrocinio de las garantías de tipo jurisdiccional, cuando los ciudadanos así lo requieran, denotándose entonces que no existe ninguna restricción de derechos o garantías.

Por tales razones, la pretensión del grupo de asambleístas proponentes no pretende hacer una transformación de las vías constitucionales para la reforma de la Constitución, sino realizar, como ya hemos sostenido anteriormente, cambios de tipo territorial administrativo que ayuden en la posibilidad de mejorar el funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, lo cual tampoco implica afectar a ningún elemento constitutivo del Estado, predeterminados desde el artículo 1 al 9 de la Constitución de la República.

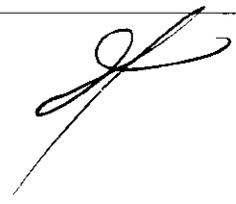
Esta Corte Constitucional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 443 de la Constitución, señala que la sustitución del texto constitucional planteada por los asambleístas, al no restringir los derechos y garantías, al no afectar a los elementos constitutivos del Estado, y no modificar el procedimiento de reforma de la Constitución, determina que procede que sea tramitada mediante enmienda constitucional, de acuerdo a lo que indica el artículo 441 numeral 2 de la Constitución.

#### 9. PROPUESTA DE ENMIENDAS "ARTÍCULOS 10, 11 Y DISPOSICIÓN TRANSITORIA"

Artículo 229	Artículo 229
Serán servidoras o servidores públicos	Serán servidoras o servidores públicos



<p>todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.</p> <p>Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.</p> <p>Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo.</p> <p>La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.</p>	<p>todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.</p> <p>Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.</p> <p>La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.</p>
<p><b>Artículo 326</b></p>	<p><b>Artículo 326</b></p>
<p>El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:</p> <p>16. En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública. Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por</p>	<p>El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:</p> <p>16. En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales y demás servidores públicos, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública.</p>



el Código del Trabajo.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA**

**ÚNICA:** Las y los obreros del sector público que antes de la entrada en vigencia de la presente Enmienda Constitucional se encuentren sujetos al Código del Trabajo, mantendrán los derechos garantizados por este cuerpo legal.

Una vez en vigencia la presente Enmienda Constitucional, las y los obreros que ingresen al sector público se sujetarán a las disposiciones que regulan al mismo.

**a. Procedimiento sugerido por los assembleístas y sus argumentos en relación a los artículos 10, 11 y Disposición Transitoria Única de la propuesta**

Los assembleístas, en relación a la propuesta de enmienda constitucional manifiestan que el artículo 11 numeral 2 de la Constitución determina que: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. De igual manera, sostienen que el artículo 229 primer y segundo inciso de la Constitución establece:

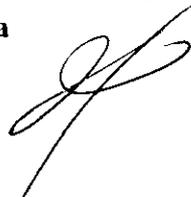
Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.

Sostienen que las enmiendas buscan evitar desigualdades en el sistema laboral, entre los obreros del sector privado y los obreros del sector público, y entre estos últimos y los servidores públicos sujetos a la normativa que los regula; razón por la cual, es necesario que las disposiciones que rigen al sector público se apliquen sin discriminación alguna, a partir de su aprobación en adelante.

Finalmente, expresan que solo de esta forma se podrá hacer realidad la igualdad material consagrada en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución, razón por la cual el procedimiento sugerido es el de la enmienda constitucional.

**b. Calificación del procedimiento de los artículos 10, 11 y Disposición Transitoria Única de la propuesta**



Para la calificación del procedimiento correspondiente a los artículos 10, 11 y Disposición Transitoria Única de la propuesta, esta Corte Constitucional plantea la resolución del siguiente problema jurídico:

**9.1 ¿Cuál es el procedimiento de reforma de la Constitución por el que se podría modificar el régimen laboral de las obreras y obreros del sector público, conforme a la propuesta presentada?**

Dentro de la propuesta de cambio constitucional remitida por parte de los assembleístas, debemos manifestar que dada la conexidad temática de estos artículos, la Corte Constitucional analizará su procedencia a partir de la determinación del mecanismo por el cual se podría o no viabilizar la propuesta de “enmienda” remitida por los assembleístas.

En relación a la propuesta contenida en el artículo 10, se establece la supresión del tercer inciso dentro del artículo 229 de la Constitución de la República, lo que implica la eliminación de la frase “Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo”, mientras que el artículo 11 de la propuesta hace referencia a la incorporación en el artículo 326 numeral 16, luego de las palabras “o profesionales” las palabras “y demás servidores públicos” y la supresión de la frase: “Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo”. Finalmente, la disposición transitoria única determina los efectos posteriores que se generarían en caso de ser aprobada una modificación del texto constitucional en relación al régimen laboral de los obreros del sector público.

En este contexto, podemos observar claramente que los dos artículos y la disposición transitoria única de la propuesta ameritan un pronunciamiento de la Corte Constitucional en relación al principio de igualdad ante la ley, como derecho garantizado en la Constitución ecuatoriana, para lo cual esta Corte debe realizar las siguientes precisiones:

**- Principio de igualdad**

En primer lugar, se debe mencionar que el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República determina:

Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición



migratoria, orientación sexual, estado de salud, portador VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

En igual sentido, el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República reconoce y garantiza a las personas el “Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

El principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que pertenece a todo ordenamiento jurídico [...]. Así como, forma parte del Derecho Internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*<sup>52</sup>.

En lo que se refiere al carácter material de la igualdad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado:

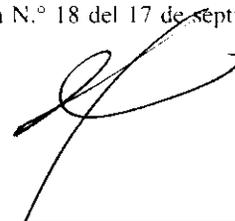
...la materialización del derecho a la igualdad supone, necesariamente, una comparación entre dos o más hechos o situaciones que son objeto de regulación legal, a fin de establecer si estas son realmente iguales, y por consiguiente deben ser reguladas igualmente, pues (...) es un principio – derecho que instala a las personas situadas en idéntica condición en un plano de equivalencia (...) de modo tal que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a una persona de los derechos que se concedan a otra, en paridad sincrónica o por concurrencia de razones<sup>53</sup>.

En este punto, es importante recordar el limitante que debe observar la producción normativa de un Estado en relación a la igualdad, sobre todo a la igualdad de trato, y se concentra en:

...la doctrina y la jurisprudencia se han esforzado en precisar el alcance general del principio de igualdad –al menos en su acepción de igualdad de trato– del cual se desprenden dos normas que vinculan los poderes públicos: por una parte un mandamiento de tratamiento igual que obliga a dar el mismo trato a supuestos de hechos equivalentes, siempre que no existan razones suficientes para otorgarles un trato diferente, del mismo modo el principio de igualdad también comprende un mandato de tratamiento desigual que obliga a las autoridades públicas a diferenciar entre situaciones diferentes. Sin embargo, este segundo contenido no tiene un sentido tan estricto como el

<sup>52</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva N.º 18 del 17 de septiembre del 2003, sobre condición jurídica de migrantes indocumentados párrafo 19

<sup>53</sup> Ibidem.



primero, sobre todo cuando va dirigido al Legislador, pues en virtud de su reconocida libertad de configuración normativa, este no se encuentra obligado a la creación de una multiplicidad de regímenes jurídicos atendiendo todas las diferencias, por el contrario se admite que con el objeto de simplificar las relaciones sociales, ordene de manera similar situaciones de hecho diferentes siempre que no exista una razón suficiente que imponga la diferenciación<sup>54</sup>.

Cabe indicar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en relación al artículo 14 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, ha señalado que toda desigualdad no constituye necesariamente una discriminación; que “La igualdad es sólo violada si la desigualdad está desprovista de una **justificación objetiva y razonable**, y la existencia de dicha justificación debe precisarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida” (énfasis fuera del texto), es decir, se produce una discriminación cuando una distinción de trato carece de una justificación objetiva y razonable.

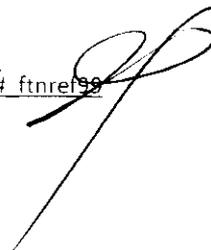
En virtud de lo expuesto, corresponde a esta Corte Constitucional determinar si la diferenciación constitucional existente en cuanto a la aplicación de un régimen normativo distinto a las obreras y obreros del sector público comporta una justificación objetiva o razonable o si, en su defecto, aquella distinción carece de este sustento.

Dentro del contexto constitucional ecuatoriano se busca una materialización de los derechos consagrados en las normas constitucionales, de ahí que estas deben buscar la mayor efectividad en la tutela de los derechos constitucionales; en el caso de la propuesta de reforma de la Constitución se evidencian normas constitucionales que colocan en una situación distinta a personas que prestan su contingente laboral en el sector público, generando un efecto diferenciador en cuanto a la aplicación de la normativa que rige sus relaciones laborales; así, por merecer la condición de obreras u obreros, la norma constitucional analizada en el tercer inciso del artículo 229 determina que están sujetos al Código del Trabajo, cuya caracterización reside supuestamente en que sus actividades se circunscriben a actividades físicas, a diferencia del resto de servidores públicos que se encuentran sometidos por las normas que rigen la administración pública, funcionarios que prestan servicios de actividades intelectuales; por tanto, se observa *a priori* una distinción de regímenes

---

<sup>54</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-250-12.

[http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-250-12.htm#\\_ftnref98](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-250-12.htm#_ftnref98)



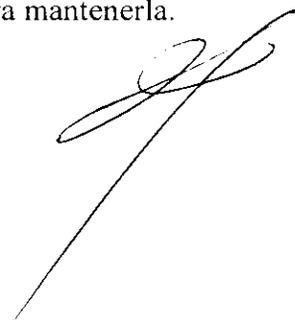
laborales a los que se ven sometidos las personas que realizan actividades laborales físicas dentro del sector público.

Un primer elemento a ser observado es la relación laboral en la que se encuentran los destinatarios de la norma. En aquel sentido, se debe manifestar que esta relación implica la presencia de dos actores: por un lado, el empleador, y por otro, el trabajador o trabajadores, por lo que se puede advertir que el sujeto empleador en la presente relación laboral es el Estado ecuatoriano, mientras los trabajadores del sector público se encuentran diferenciados en cuanto a la aplicación normativa en obreros y servidores públicos. Los primeros regidos por el Código del Trabajo y los segundos por la Ley Orgánica de Servicio Público.

Si bien el principio de igualdad se proyecta también en el momento de aplicación de la ley, esta aplicación debe direccionarse hacia los agentes que son sus destinatarios y que se encuentran en una situación paritaria; en consecuencia, se debe tomar como principal variable el hecho de que las personas que creyeran afectados sus derechos se encuentren en categorías paritarias, en el caso sub júdice, servidores públicos que realizan actividades físicas e intelectuales.

La interrogante que surge es ¿por qué personas situadas en idéntica condición en relación al sujeto empleador (Estado) mantienen un régimen de aplicación normativo diferente?. La regla establecida en los artículos en análisis establece excepciones que excluyen a los obreros del sector público de los derechos que les asisten a quienes forman parte de la administración pública. En ese orden de ideas y conforme lo expuesto, la norma constitucional establecida en el artículo 11 numeral 2 establece con claridad que nadie podrá ser discriminado por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

Sobre este análisis, la configuración de las normas constitucionales sobre los regímenes laborales de las personas que trabajan en relación de dependencia del sector público denotan una distinción injustificada en cuanto a la aplicación normativa de las obreras y obreros del sector público, puesto que ambos destinatarios prestan su contingente al sector público, teniendo al Estado como su empleador, sin que exista una razón constitucional para mantenerla.



Por otro lado, esta distinción en la aplicación normativa genera un efecto perjudicial en cuanto al acceso a derechos reconocidos a los servidores públicos<sup>55</sup>, a los cuales las obreras y obreros se verían imposibilitados de acceder, como por ejemplo a una carrera administrativa que les garantice un desarrollo profesional, técnico y personal.

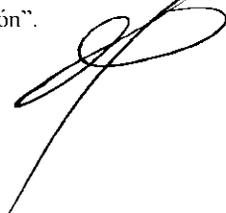
Adicionalmente, la distinción existente en el ordenamiento constitucional denota una distinción injustificada entre trabajadores que prestan sus servicios dentro de la administración pública, considerando que los mismos se rigen por los principios constitucionales de la administración pública, ante lo cual la aplicación normativa debe velar por un trato paritario entre trabajadores, evitando las distinciones en razón del ejercicio de determinadas actividades. En efecto, quienes realizan actividades físicas, como quienes realizan actividades intelectuales dentro del sector público, asumen un rol de servidores públicos, los mismos que deben observar los principios constitucionales que rigen el servicio público en el país, en la especie, eficacia, eficiencia, calidad, etc.

Los obreros como los servidores públicos forman parte de la administración pública, encontrándose por tanto regidos por los principios que la caracteriza, lo cual denota que dentro del ámbito de aplicación normativa, al encontrarse circunscritos dentro de la esfera pública se debe armonizar la normativa que le fuere aplicable; en el caso de la propuesta, la eliminación de la regla “las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo”, permite generar un trato igualitario en cuanto a la aplicación normativa infra constitucional, toda vez que tanto obreros como servidores públicos forman parte de la administración pública estatal.

Tanto los obreros como las demás personas que prestan sus actividades laborales en el sector público están sujetas a los mismos principios, por tanto, no existe una justificación para una aplicación diferenciadora de la normativa que rige sus relaciones laborales, puesto que todos parten de una misma categoría, servidores públicos; lo contrario genera una discriminación en relación a la actividad laboral que realizan, produciéndose una clara distinción, sin que existan elementos que

---

<sup>55</sup> El artículo 2 de la Ley Orgánica de Servicio Público determina que “El servicio público y la carrera administrativa tienen por objetivo propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia, calidad, productividad del Estado y de sus instituciones, mediante la conformación, el funcionamiento y desarrollo de un sistema de gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación”.



justifiquen esta diferenciación razonablemente, en donde por el ejercicio de ciertas actividades sitúa a personas en condiciones diferentes al resto de sus compañeros.

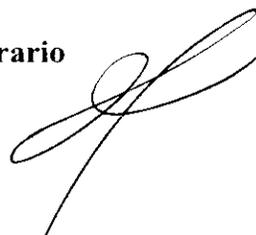
La distinción histórica entre el trabajo físico y el intelectual dentro del servicio público genera *a priori* la creación de una distinción normativa no justificada y criterios discriminatorios en cuanto a la aplicación de la ley, atentando además la igualdad de oportunidades de un determinado grupo por el hecho de realizar una determinada actividad, lo que además atenta contra el principio de generalidad de las normas frente a destinatarios similares.

Por tanto, el concepto de igualdad no significará una igualdad de trato uniforme por parte del Estado, sino más bien un trato igual a situaciones idénticas, pero diferente entre otras situaciones; es decir, dentro del ordenamiento jurídico existen causas previamente establecidas en disposiciones legales que serán aplicables a situaciones concretas presentadas en un supuesto fáctico y/o por actores sociales determinados; empero en el presente caso no existe una justificación razonada que permita mantener una diferenciación en cuanto a la aplicación de la ley entre servidores públicos que realicen actividades físicas –obreros– y el resto de servidores, más aún cuando ambos se sujetan a los principios de la administración pública.

Por lo expuesto, a través de la incorporación de una modificación del texto constitucional conforme la iniciativa planteada por los asambleístas, no se evidencia *a priori* una restricción a derechos o garantías constitucionales, toda vez que lo se pretende es una eliminación de la categorización de un grupo que está regido por una normativa diferente, a pesar de encontrarse inmerso dentro de una actividad común como es el servicio público.

La eliminación de aquella diferenciación determina una igualdad en cuanto a la aplicación normativa y beneficios laborales de todas las personas que ejerzan actividades laborales dentro del sector público, lo cual, lejos de menoscabar derechos constitucionales, garantiza un trato igualitario entre funcionarios estatales, lo que implica un beneficio para los obreros, quienes pueden alcanzar con la modificación de los artículos 229 y 326 numeral 16 una igualdad material ante la aplicación de una ley, haciéndose beneficiarios de los derechos reconocidos a todos los servidores públicos y permitiendo el acceso a la carrera administrativa, eliminándose de esta forma una posible discriminación en relación a la actividad desempeñada.

- **Principio de interpretación pro operario**



Uno de los principios básicos del derecho laboral es la aplicación del principio pro operario, en virtud del cual cualquier interpretación normativa debe realizársela en el sentido que más favorezca a la parte considerada débil dentro de la relación laboral, esto es, a los trabajadores.

Respecto a este principio, cabe destacar que el artículo 326 numeral 3 de la Constitución de la República, entre los principios que rigen al derecho del trabajo, determina que: “En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras”. En aquel sentido, mediante la distinción no justificada en cuanto a la aplicación de una normativa diferente a las obreras y obreros del sector público, se generará un atentado al principio de favorabilidad de los trabajadores, al impedirseles el acceso a derechos que les asisten a los demás servidores públicos desarrollados en normativa infra constitucional.

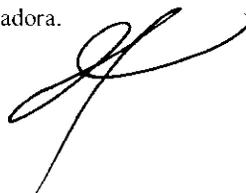
Aquello se ve evidenciado dentro del impedimento que los trabajadores regidos por el Código del Trabajo en el ámbito de la administración pública tienen en cuanto al acceso a la carrera administrativa, lo cual se encuentra expresamente reconocido en la Constitución de la República, cuando en su artículo 228 reconoce este derecho de los funcionarios públicos, al cual se ven impedidos de acceder los trabajadores que se encuentran regidos por el Código del Trabajo<sup>56</sup>.

Por tanto, la norma tal como se encuentra diseñada, limita y diferencia a los trabajadores manuales dentro de la administración pública de los servidores públicos, generando una aplicación normativa contraria a este principio laboral.

Lo manifestado en líneas anteriores nos permite concluir que la propuesta de modificación del artículo 229 de la Constitución ecuatoriana, mediante la eliminación del tercer inciso que establece un régimen de aplicación normativa diferente al resto de servidores públicos para las obreras y obreros del sector público, así como la incorporación en el artículo 326 numeral 16 de la frase “y demás servidores públicos” y la eliminación de la frase: “Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo”, no genera una alteración a la estructura fundamental del Estado ecuatoriano, ni al carácter o elementos constitutivos del mismo, pues la propuesta no se circunscribe

---

<sup>56</sup> Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.



a un escenario en el que se encuentren inmersos elementos constitutivos del Estado, los que conforme lo ha señalado la Corte Constitucional, para el periodo de transición, se encuentran desarrollados del artículo 1 al 9 del texto constitucional<sup>57</sup>.

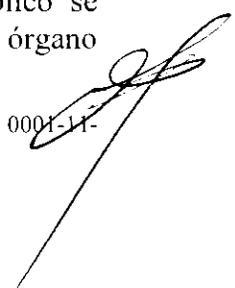
En cuanto a una posible restricción a derechos y garantías constitucionales, esta Corte debe manifestar que dentro del diseño Constitucional los derechos de las personas y de la naturaleza se encuentran garantizados a través de garantías constitucionales, siendo una de aquellas las denominadas garantías normativas, por medio de las cuales, las normas jurídicas deben tutelar los derechos de las personas; en el caso de la propuesta presentada se ha observado que la regla establecida en el inciso tercero del artículo 229, y en el numeral 16 del artículo 326 comporta un trato diferenciado entre funcionarios que realizan su actividad laboral dentro de la administración pública, debiendo ser superada aquella limitación para garantizar el derecho de igualdad en cuanto a la aplicación de la ley entre obreros y servidores públicos, permitiéndose a través de la modificación constitucional el acceso de las obreras y obreros del sector público a los beneficios y derechos que rigen la carrera administrativa. Por tanto, la propuesta de los asambleístas de eliminar el inciso que genera tal diferenciación contribuye a garantizar derechos constitucionales en la especie un trato igualitario en cuanto a la aplicación de la normativa a trabajadores dentro del sector público. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional considera que la propuesta de modificación del artículo 229 de la Constitución no genera una restricción a derechos o garantías constitucionales.

En cuanto al artículo 326 numeral 16 y la incorporación de la frase “y *demás servidores públicos*” de igual forma se propone la aplicación normativa de leyes que rigen la administración pública para todos los servidores públicos, lo cual genera una condición de igualdad; por tanto, no se evidencia que dicha incorporación genere una restricción a derechos constitucionales o a garantías constitucionales, más bien fomenta una adecuada aplicación normativa sin criterios diferenciadores no justificados.

En relación a la disposición transitoria única, que dispone: “Las y los obreros del sector público que antes de la entrada en vigencia de la presente Enmienda Constitucional se encuentren sujetos al Código del Trabajo, mantendrán los derechos garantizados por este cuerpo legal [...] Una vez en vigencia la presente Enmienda Constitucional, las y los obreros que ingresen al sector público se sujetarán a las disposiciones que regulan al mismo”, corresponde a este órgano

---

<sup>57</sup> Cfr. Corte Constitucional, para el periodo de transición, dictamen N.º 001-11-DRC-CC, caso N.º 0001-11-CC



jurisdiccional pronunciarse respecto al procedimiento por el cual puede operar esta modificación del texto constitucional.

Se puede observar que la propuesta presentada por los assembleístas busca precautelar el principio de seguridad jurídica. Frente a este argumento, corresponde a esta Corte Constitucional analizar, en primera instancia, el significado y alcance del derecho a la seguridad jurídica, y posteriormente examinar si la propuesta normativa genera un atentado a la estructura fundamental del Estado, carácter o elementos constitutivos, es regresiva de derechos o garantías, o si implica una modificación al proceso de reforma constitucional.

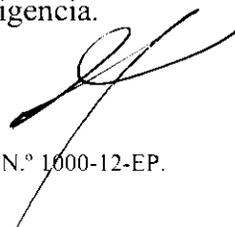
De conformidad con el artículo 82 de la Constitución de la República, el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. De esta forma, es claro que el principio de seguridad jurídica se concibe como deber de las autoridades públicas y como derecho de las personas tendientes a la observancia de la normativa vigente.

Por otro lado, la seguridad jurídica corresponde a la previsibilidad y confianza de las personas en las consecuencias de sus propios actos y de los actos de los demás; es decir, equivale al derecho de las personas a prever que el comportamiento del Estado y de terceros se regirá a lo establecido por el derecho, así como el pleno conocimiento de los actos propios y sus respectivas consecuencias jurídicas. En este sentido, la Corte Constitucional ha sostenido en la sentencia N.º 016-13-SEP-CC, que “El derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos”<sup>58</sup>.

Dentro de la propuesta remitida por parte de los assembleístas se observa que la incorporación de esta disposición transitoria garantiza que las y los obreros del sector público, regidos por el Código del Trabajo, en caso de aprobarse la enmienda constitucional que se plantea, mantendrán los derechos garantizados por ese cuerpo legal. En aquel sentido, se puede evidenciar que la propuesta busca garantizar el principio de irretroactividad de la ley, por medio del cual los efectos de la modificación constitucional serán para el futuro y exclusivamente serán aplicables para quienes ingresen con posterioridad a su entrada en vigencia.

---

<sup>58</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.



En cuanto a la propuesta remitida por los assembleístas, esta Corte debe manifestar que la misma no se encasilla en una alteración a la estructura fundamental del Estado, toda vez que no implica una modificación a las funciones del Estado, o al carácter o elementos constitutivos del Estado determinados en los artículos 1 al 9 del texto constitucional.

Sobre la posible afectación a derechos o garantías, conforme se ha destacado en líneas anteriores, lejos de vulnerar derechos o garantías, la propuesta contenida en la disposición transitoria única permite tutelar el principio de seguridad jurídica y la irretroactividad de la ley, toda vez que establece que la sujeción normativa de los obreros del sector público a la ley de la materia será aplicable con posterioridad para quienes ingresen al sector público luego de la entrada en vigencia de la enmienda, conservando los trabajadores que actualmente se encuentran regidos por el Código del Trabajo sus derechos reconocidos antes de la vigencia de la modificación constitucional. Finalmente esta disposición transitoria única no altera el procedimiento de reforma de la Constitución.

En virtud de la argumentación esgrimida por la Corte Constitucional acerca de los “artículos 10, 11 y disposición transitoria”, estas propuestas de reformas deben ser debatidas y tramitadas de manera integral.

Por lo antes expuesto, esta Corte concluye que la propuesta de modificación planteada por los assembleístas en relación a la supresión del tercer inciso del artículo 229 del Constitución, así como la incorporación en el artículo 326, numeral 16 de la frase “y demás servidores públicos”, la eliminación de la frase “Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo”, y la disposición transitoria única que se pretende incorporar no altera la estructura fundamental, el carácter y elementos constitutivos del Estado ecuatoriano; de igual forma, no establece restricciones a derechos o garantías constitucionales, más bien fomenta una igualdad material en cuanto a la aplicación de la ley a todos los servidores públicos, y finalmente no modifican el procedimiento de reforma de la Constitución; por tanto, procede que estas propuestas se lleven a efecto a través de enmienda constitucional determinada en el artículo 441 numeral 2 de la Constitución de la República.

#### **10. PROPUESTA DE ENMIENDAS “ARTÍCULOS 12 y 13”**

<b>Artículo 261</b>	<b>Artículo 261</b>

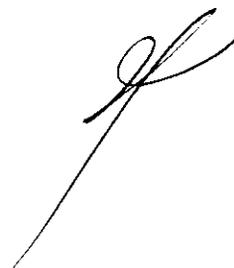


El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: [...] 6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.	El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: [...] 6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda. En consecuencia, planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos correspondientes.
<b>Artículo 264</b>	<b>Artículo 264</b>
Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.	Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo de acuerdo con la ley. <i>Previa autorización del ente rector de la política pública podrán construir y mantener la infraestructura física y de los equipamientos de salud y educación.</i>

**a. Procedimiento sugerido por los asambleístas y sus argumentos en relación a los artículos 12 y 13 de la propuesta**

Expresan los asambleístas que el artículo 261 numeral 6 de la Constitución establece como competencias exclusivas del Estado Central: “las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda”. Manifiestan que la educación, tal como lo dispone el artículo 26 de la Constitución, “es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado”; por tanto, constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal.

De ahí que una de las responsabilidades del Estado, establecida en el artículo 347, numeral 1, debe fortalecer la educación pública y la coeducación; asegurar el



mejoramiento permanente de la calidad, la ampliación de la cobertura, la infraestructura física y el equipamiento necesario de las instituciones educativas públicas.

Señalan que, por otra parte, conforme lo determina el artículo 32 de la Constitución, la salud es un derecho que garantiza el Estado, “cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir”.

Para asegurar el derecho a la salud, de conformidad con el artículo 363 numeral 3 de la Norma Suprema, el Estado es responsable de “fortalecer los servicios estatales de salud, incorporar el talento humano y proporcionar la infraestructura física y el equipamiento a las instituciones públicas de salud”.

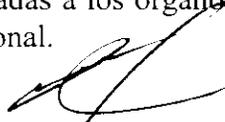
La propuesta de reforma constitucional garantiza que el Estado central, como ente rector de las políticas de educación y salud, asegure la realización del buen vivir y los derechos a la salud y educación. Por ello, es necesario un cambio constitucional en este ámbito que permita la coordinación de los esfuerzos del Gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados.

#### **b. Calificación del procedimiento de los artículos 12 y 13 de la propuesta**

Para la calificación del procedimiento correspondiente a los artículos 12 y 13 de la propuesta, esta Corte Constitucional plantea la resolución de los siguientes problemas jurídicos:

##### **10.1 ¿Cuál es el procedimiento de reforma de la Constitución por el que se podría modificar el artículo 261 numeral 6 de la Constitución de la República, conforme a la propuesta presentada?**

El constituyente estableció en el capítulo cuarto del título V de la Constitución de la República, el denominado *régimen de competencias*, que a la luz de los principios generales del derecho administrativo, determina y orienta de modo adecuado las funciones, actividades, atribuciones y en definitiva potestades asignadas a los órganos que integran la administración pública, tanto central como seccional.



Este régimen de competencias necesariamente debe orientarse y ser construido a partir de los principios contenidos en el artículo 260 de la Constitución de la República, y que en lo principal se refiere a que las competencias exclusivas, no excluyen el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos, así como las actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

El régimen de competencias debe ser entendido de modo integral y bajo el esquema del Estado constitucional de derechos y justicia en el que el ejercicio de las competencias y potestades públicas tiene como objetivo común la garantía efectiva de los derechos y garantías constitucionales de acuerdo a lo prescrito en el artículo 85<sup>59</sup> de la Constitución de la República. De ahí que la actividad de la administración pública tiene la obligación de ejecutar sus competencias en el marco de colaboración y complementariedad a las que se refiere la norma constitucional referida.

El artículo 261 numeral 6 de la Constitución establece como una de las competencias exclusivas del Estado central las “políticas de educación, salud, seguridad social y vivienda”, hecho que deviene en la necesidad de ejecutar todos aquellos mecanismos que permitan efectivizar dichas políticas a través de la actividad de planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos correspondientes, tal como consta en la propuesta de modificación del texto constitucional.

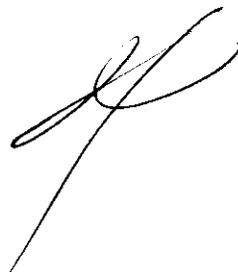
En este caso, agregar la frase “En consecuencia, planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos correspondientes”, complementa una competencia pública que previamente ha sido conferida por el constituyente y que adquiere una mayor precisión en la configuración de los fines que se persiguen en

---

<sup>59</sup> **“Políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana. Art. 85.-** La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.” Constitución de la República del Ecuador.



el ejercicio de la competencia en mención, sin perjuicio de que, siguiendo la línea argumentativa de que en aplicación de los principios de colaboración y complementariedad, otros niveles de gobierno puedan participar en el cumplimiento de las políticas públicas de educación, salud, seguridad social y vivienda, hecho que no implicaría *per se* ningún tipo de modificación a la estructura fundamental del Estado, o significaría restricción de derechos constitucionales, sino todo lo contrario, asegurar la efectividad de los derechos de educación, salud, seguridad social, vivienda, a través de la determinación clara del ente rector de la política pública y su ejecutor de planificación, gestión entre otras.

Se debe recordar que esta Corte señaló, al interpretar el artículo 85 de la Constitución que:

La Constitución de la República establece que los servicios públicos, así como las políticas públicas que se correlacionan, tienen la jerarquía de garantías constitucionales de los derechos; así, el Título III de la Carta Magna, al determinar las garantías constitucionales, luego de señalar lo que debe entenderse por garantías normativas, se refiere, en el Capítulo Segundo, a las denominadas garantías institucionales o administrativas, entre las que se encuentran las políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana. Concretamente, el artículo 85 numeral 1 de la Constitución de la República señala:

La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos en la Constitución, se regularán de acuerdo a las siguientes disposiciones:

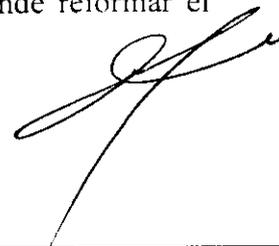
1. Las políticas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad<sup>60</sup>.

Cabe añadir que los principios de colaboración y complementariedad, lejos de provocar el ejercicio de competencias yuxtapuestas, abren el camino para que los derechos señalados en el artículo 261 numeral 6 sean tutelados desde los niveles de gobierno que administrativamente puedan colaborar y complementar las competencias exclusivas del Estado central, estableciendo adicionalmente el responsable directo de la ejecución de dichas políticas, de acuerdo a los parámetros previstos en la propia norma constitucional.

Por estas consideraciones, la Corte Constitucional puede concluir que el procedimiento de reforma de la Constitución por el que se pretende reformar el

---

<sup>60</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-14-SIN-CC.



artículo 261 numeral 6 de la Constitución de la República es aquel establecido en el artículo 441 numeral 2 de la Norma Suprema, es decir, mediante enmienda constitucional, dado que no modifica los elementos sustanciales del Estado comprendidos de los artículos 1 al 9 de la Constitución, no modifica el procedimiento de reforma constitucional, tampoco afecta el contenido de los derechos y garantías constitucionales, sino todo lo contrario, afianza una competencia claramente determinada en la Constitución al Estado central, lo cual deviene en una garantía de políticas públicas.

**10.2 ¿Cuál es el procedimiento de reforma de la Constitución por el que se pretende modificar el artículo 264 numeral 7 de la Constitución de la República, conforme a la propuesta presentada?**

El artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador determina que el Gobierno del Ecuador es de administración descentralizada, razón por la cual deberá impulsar el desarrollo armónico del país. En efecto, “La desconcentración es el mecanismo por el cual, la ley otorga, de forma regular y permanente, determinadas competencias a un órgano inferior que se encuentra en la misma entidad pública”<sup>61</sup>. Por lo tanto, la desconcentración es una técnica de distribución permanente de competencias, que implica una relación inter-orgánica en el marco de la misma entidad estatal.

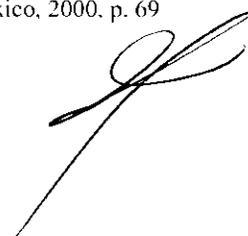
Por su parte “La descentralización territorial implica la transferencia de funciones de la administración central a entidades locales. Además, la descentralización debe atenerse a ciertos límites, puesto que debe mantener el equilibrio entre las libertades locales y la unidad nacional”<sup>62</sup>. Las posibles ventajas de la descentralización serían: 1) Una mejor adaptación del servicio a las necesidades; 2) Descongestiona el trabajo de autoridades superiores, y 3) Aporta rapidez en la gestión y resolución de asuntos<sup>63</sup>. A diferencia de la desconcentración, la descentralización plantea una relación inter-administrativa.

En lo que respecta al contenido del artículo 264 numeral 7 y a su propuesta de modificación, la Corte Constitucional debe partir en primer lugar por establecer que el análisis tiene directa vinculación con lo previsto en el artículo 261 numeral 6 que fue analizado en líneas anteriores. Partiendo de las premisas constitucionales que:

<sup>61</sup> Roberto Dromi. Derecho Administrativo, 10ª. Ed, De palma Buenos Aires, 2000. p. 497.

<sup>62</sup> Paula Gallo. en Descentralización y desconcentración: ¿excepciones a la improrrogabilidad de la competencia”. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2000. p. 69

<sup>63</sup> Paula Gallo, OP CIT, pp. 70

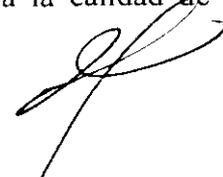


1. El Estado central tiene competencia exclusiva sobre “6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda”; y, 2. El gobierno municipal tiene competencia exclusiva sobre “7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley”. Se advierte claramente que existe una posible contradicción entre las competencias “exclusivas” de estos dos niveles de gobierno.

En el actual ordenamiento constitucional, el régimen competencial desarrolla los conceptos de competencias “exclusivas” y “concurrentes”; en las primeras, los niveles de gobierno pertinentes son los directamente responsables de la ejecución de las competencias, razón por la cual se convierten en las instancias rectoras de las políticas encaminadas a ejecutar dichas competencias; en tanto que en las segundas, las competencias se ejercen por colaboración o en complementariedad entre los distintos niveles de gobierno, siempre sujetándose a las directrices del ente rector en el ejercicio de las competencias. Es decir, la existencia de competencias exclusivas se traduce en la materialización de órganos rectores de las políticas públicas, las cuales, como ya se mencionó en el análisis de los artículos anteriores de las propuestas, son verdaderas garantías constitucionales, que ejecutan las competencias y en consecuencia la correspondiente coordinación con todos los niveles de gobierno. Bajo este esquema resulta contradictorio la existencia de dos niveles de gobierno con similares competencias “exclusivas”.

La obligación constitucional del Estado central para ejercer las competencias exclusivas en las políticas de educación, salud, entre otras, deriva en la obligación para planificar, gestionar, administrar la infraestructura física para hacerlas eficaces; sin embargo, el artículo 264 numeral 7 también dispone que los gobiernos municipales tienen competencia exclusiva para “Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación”.

En este escenario, la modificación del texto del artículo 264 numeral 7, tiene como fin evitar una clara e indudable antinomia jurídica en la que dos órganos de distinto nivel de gobierno (Estado Central y gobiernos municipales) ejerzan simultáneamente la competencia exclusiva sobre políticas de salud y educación. Dicho en otras palabras, gracias a un adecuado ejercicio de interpretación integral del texto constitucional, la Corte Constitucional advierte que la propuesta de modificación del texto constitucional permite eliminar una posible contradicción del ejercicio de gobernabilidad en cuanto a la competencia en mención. Con la finalidad de cumplir tal propósito, el Estado central se reservaría la calidad de



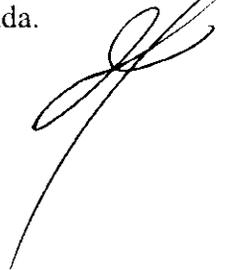
órgano rector de la política pública en materia de educación, salud, vivienda y seguridad social, así como la potestad para conferir a los gobiernos municipales la competencia para planificar, construir y mantener la estructura física así como los equipos correspondientes, bajo la óptica de los principios de colaboración y complementariedad establecidos en el artículo 260 de la Constitución de la República.

En el debate de la Asamblea Constituyente, en el Acta 79 se destacó:

En segundo lugar, hay competencias privativas para el Estado, hay competencias privativas para las regiones autónomas y, luego, en el medio queda difuso una cantidad de temas importantísimos: salud, educación y otras cosas muy importantes, están en el limbo. Creo que hay que decir claramente si van a un lado o van a otro lado, se pueden autonomizar o no, o quedan en el Gobierno central. Hay que decirlo, aquí hay que decirlo, en la Constitución, porque, además, es peligroso porque en uno de los artículos se dice que las cosas que no son claramente identificadas pueden mañana volver a ser competencias del Gobierno central. No, no puede ser. Creo que hay que decirlo claramente en qué ámbito están, nos gustará o no nos gustará es otra cosa, pero hay que decirlo claramente. Y, luego, hay esta frase que dice: "Se podrán asumir inmediatamente competencia a los gobiernos autónomos que acrediten su capacidad operativa. Que acrediten ante quién, cómo, cuándo, bajo qué mecanismos. Yo creo que hay que dar pautas de eso, sino esta acreditación puede ser cualquier cosa y ni siquiera se van a poder asumir las competencias inmediatamente

Sobre esta base, la propuesta de modificación del texto constitucional pretende clarificar un aspecto específico del régimen constitucional de competencias, mismo que de mantenerse tal como consta en la Norma Suprema, provocaría una falta de claridad en el titular de la política pública de los derechos mencionados a la luz de una interpretación integral de la Constitución, lo que puede devenir en conflictos positivos o negativos de competencias, afectándose la prestación de estos servicios públicos y, por tanto, el goce de los derechos de educación y salud.

Que el estado central sea el nivel de gobierno con competencia exclusiva para determinar "Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda" y "Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación", se traduce en la garantía de efectividad de estos derechos constitucionales, en condiciones de igualdad, dado que es el Estado central el que podrá imponer las políticas públicas de educación y salud en todo el territorio nacional, sin dejar de analizar las realidades particulares del territorio nacional, en igualdad de condiciones para los ciudadanos, lo que impone una administración desconcentrada.



Así, los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el nivel de municipios podrían planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo de acuerdo con la ley, previa la autorización del órgano rector de la política pública y que de acuerdo a la voluntad del constituyente del 2008, se encuentra en el Estado central representado por la Función Ejecutiva.

Bajo estas consideraciones y observando una similar línea de pensamiento a la formulada en el párrafo *supra*, la Corte Constitucional concluye que la modificación del texto contenido en el artículo 264 numeral 7 de la Constitución en los términos formulados por los asambleístas, no afecta a la estructura fundamental del Estado, dado que no se resta competencias a ningún nivel de gobierno, por el contrario, se esclarece el régimen competencial previsto en el propio texto constitucional; ni al carácter o elementos constitutivos del Estado; como tampoco es restrictiva de derechos constitucionales, pues lo que se pretende es que estos sean materializados mediante políticas públicas nacionales, es decir, en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos. Por tal razón, se concluye que la modificación de esta disposición constitucional procede mediante enmienda constitucional, de conformidad con el artículo 441 numeral 2 de la Constitución

### 11. PROPUESTA DE ENMIENDA “ARTÍCULO 14”

Artículo 370	Artículo 370
<p><b>Artículo 370.-</b> “El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad autónoma regulada por la ley, será responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados.</p> <p>La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas podrán contar con un régimen especial de seguridad social, de acuerdo con la ley; sus entidades de seguridad social formarán parte de la red pública integral de salud y del sistema de seguridad social”.</p>	<p><b>Artículo 370.-</b> “El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad autónoma regulada por la ley, será responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados.</p> <p>La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas podrán contar con un régimen especial de seguridad social, de acuerdo con la ley; sus entidades de seguridad social formarán parte de la red pública integral de salud y del sistema de seguridad social.</p> <p>El Estado garantiza el pago de las pensiones jubilares de los miembros de</p>



las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional”.
---

**a. Procedimiento sugerido por los asambleístas y sus argumentos en relación al artículo 14 de la propuesta**

Los asambleístas justificaron su propuesta de agregar un último inciso en el artículo 370 de la Constitución de la República, consistente en que el Estado debe garantizar el pago de las pensiones jubilares de los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en base a los artículos 3 numeral 1, 34 y 367 de la Norma Suprema.

En atención a estas consideraciones constitucionales, los asambleístas que promovieron la presente propuesta constitucional, manifestaron: “De esto se desprende que la enmienda lo que busca es fortalecer el derecho de la seguridad social para los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, al garantizar sus pensiones jubilares”.

Al igual que en las propuestas anteriores, los legisladores sugirieron que en el presente caso, el procedimiento que se debe seguir es el establecido en el artículo 441, numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, esto es, mediante enmienda constitucional.

**b. Calificación del procedimiento del artículo 14 de la propuesta**

Para la calificación del procedimiento correspondiente al artículo 14 de la propuesta, esta Corte Constitucional plantea la resolución del siguiente problema jurídico:

**11.1 ¿Cuál es el procedimiento de reforma de la Constitución por el que se podría incluir en la norma constitucional que será el Estado el que garantice el pago de las pensiones jubilares de los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, conforme a la propuesta presentada?**

Mediante la propuesta remitida por los asambleístas, se pretende incorporar un inciso al final del artículo 370 de la Constitución, por medio del cual se determina que es el Estado el que debe garantizar el pago de las pensiones jubilares de quienes integran las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.



En virtud del referido planteamiento de modificación constitucional, es pertinente destacar que la centralidad de los derechos que proclama la Constitución ecuatoriana del 2008 propende a que los mismos sean tutelados de manera íntegra y eficiente por parte del estado central, siendo uno de los deberes primordiales del Estado ecuatoriano “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes”<sup>64</sup>. Lo cual denota que el derecho a la seguridad social es uno de los objetivos primigenios que deben ser tutelados por parte del ente estatal.

Según el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. Así también, el artículo 25 del mencionado instrumento jurídico internacional establece el derecho de las personas a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

En este mismo sentido, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales determina: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.

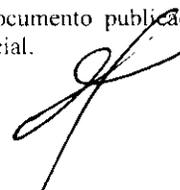
Ahora bien, para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la seguridad social es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte<sup>65</sup>.

En este mismo orden de ideas, el constituyente ecuatoriano en el año 2008, en el artículo 37 numeral 3 de la Norma Fundamental, estableció que es el Estado el que debe garantizar el derecho a la jubilación universal.

---

<sup>64</sup> Cfr. artículo 3, numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>65</sup> La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en un documento publicado en 1991 denominado “Administración de la seguridad social” definió la seguridad social.



Sobre esta base, se colige que en el derecho internacional de los derechos humanos se reconoce claramente el derecho de todas las personas a la seguridad social, de igual manera en el ámbito constitución, específicamente el artículo 34<sup>66</sup>; y adicionalmente, se ha impuesto como una de las obligaciones del Estado garantizar la seguridad social, así como también el derecho a la jubilación universal de los ciudadanos ecuatorianos.

También es pertinente mencionar que desde el artículo 367 al 374 de la Constitución de la República, se desarrolla el sistema de seguridad social, imponiendo los principios sobre los cuales se debe guiar este sistema, así como también a las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social que la comprenden. De manera particular, en el artículo 369 *ibídem*, se dispone que el seguro universal obligatorio debe cubrir las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley.

En este contexto, en el artículo 370 de nuestra Constitución se dispone, por un lado, que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es la institución responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados, y por otro lado, se establece que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas pueden contar con un régimen especial de seguridad social, de acuerdo con la ley.

Es justamente al final del citado artículo 370, que los legisladores proponen agregar un inciso en el cual se establezca que: “El Estado garantizará el pago de las pensiones jubilares de los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional”.

De la lectura integral de las normas constitucionales y de derecho internacional transcritas anteriormente, así como también de la propuesta constitucional en análisis, se establece que la misma persigue reafirmar el deber primordial del Estado de hacer cumplir sin discriminación, el goce del derecho a la seguridad social y a la jubilación de todas las personas, incluyendo como en este caso, a quienes integran la Fuerza Pública (Policía Nacional y Fuerzas Armadas).

Esta afirmación tiene concordancia con el artículo 261 numeral 6 de la Constitución de la República, el cual establece que el Estado central tiene la competencia

---

<sup>66</sup> El artículo 34 de la Constitución prevé: “El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas. (...)”



exclusiva sobre las políticas de seguridad social, lo cual denota que la propuesta remitida por los asambleístas guarda conformidad con el régimen competencial exclusivo del Gobierno central en cuanto a las políticas de seguridad social.

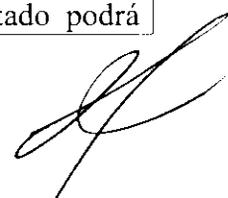
En efecto, el artículo 14 del proyecto normativo constitucional remitido a esta Corte Constitucional no busca sustituir un precepto constitucional o cambiar un enunciado o regla previsto en la Constitución, sino más bien pretende ratificar la obligación internacional y constitucional del Estado ecuatoriano de garantizar el derecho a la seguridad social y a la jubilación de todos sus ciudadanos, haciendo énfasis en aquellos que conforman las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, a través del pago de las respectivas pensiones jubilares.

Mediante la propuesta se evidencia el compromiso del Estado de tutelar derechos de las personas miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, garantizándose su derecho al pago de pensiones jubilares, lo cual va de la mano con el modelo de Estado vigente y con su deber primordial de proteger los derechos, con lo cual se afianza el carácter garantista de la Constitución ecuatoriana, sin que sufran ninguna alteración de estos elementos, mismos que, conforme se ha destacado permanentemente en este dictamen, son aquellos comprendidos del artículo 1 al 9 del texto constitucional.

En consecuencia, esta Corte Constitucional concluye que la propuesta constitucional en referencia, al no modificar la estructura, el carácter o los elementos constitutivos del Estado, al no vulnerar o limitar derechos y garantías constitucionales, ni modificar el procedimiento de reforma constitucional, procede que sea tramitada por enmienda constitucional, de acuerdo al artículo 441 numeral 2 de la Constitución de la República.

## 12. PROPUESTA DE ENMIENDA “ARTÍCULO 15”

Artículo 372	Artículo 372
Los fondos y reservas del seguro universal obligatorio serán propios y distintos de los del fisco, y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones. Ninguna institución del Estado podrá	Los fondos y reservas del seguro universal obligatorio serán propios y distintos de los del fisco, y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones. Ninguna institución del Estado podrá



<p>intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio.</p> <p>Los fondos <i>provisionales</i> públicos y sus inversiones se canalizarán a través de una institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; su gestión se sujetará a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control del órgano competente. (Énfasis fuera de texto)</p>	<p>intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio.</p> <p>Los fondos <i>previsionales</i> públicos y sus inversiones se canalizarán a través de una institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; su gestión se sujetará a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control del órgano competente. (Énfasis fuera de texto)</p>
--	--

**a. Procedimiento sugerido por los asambleístas y sus argumentos en relación al artículo 15 de la propuesta**

Los asambleístas justificaron y respaldaron su propuesta de reemplazar la expresión “provisional” por “previsional”, dentro del segundo inciso del artículo 372 de la Constitución, en virtud de que los fondos a los que se refiere corresponden con la naturaleza del sistema “previsional” del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

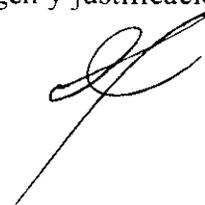
Los miembros de la Asamblea Nacional consideraron que el trámite que debe seguirse para este proyecto de cambio constitucional es el de la enmienda, prevista en el artículo 441 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador.

**b. Calificación del procedimiento del artículo 15 de la propuesta**

Para la calificación del procedimiento correspondiente al artículo 15 de la propuesta, esta Corte Constitucional plantea la resolución del siguiente problema jurídico:

**12.1 ¿Cuál es el procedimiento de reforma de la Constitución por el que se podría modificar el artículo 372 de la Constitución, conforme a la propuesta presentada?**

La terminología utilizada por el constituyente al establecer el segundo inciso del artículo 372 de la Constitución de la República y que motiva la iniciativa de modificación al texto constitucional, tiene su origen y justificación en la medida en

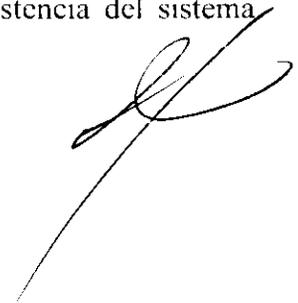


que el término *provisionales* tiene un significado e interpretación distinta al término *previsional*, en materia de seguridad social, tanto su naturaleza y fines constitucionales que persigue. En efecto, una lectura apropiada del artículo 367 de la Constitución de la República permite evidenciar que el sistema de seguridad social tiene como objetivo primigenio la previsión de contingencias, mismas que son ejemplificadas más adelante en el artículo 369 cuando se describen tales como aquellas producidas por enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte, además de aquellas adicionales que el legislador considere y que exprese mediante acto legislativo. Es decir, la norma constitucional pretendió regular la generación de fondos que se destinan para atender necesidades futuras e inciertas que pueden avecinarse.

En este orden de ideas, el sistema de seguridad social ecuatoriano se manifiesta como un sistema de protección caracterizado principalmente por la previsión de aquellas contingencias, y cuando estas suceden, el sistema se activa para dotar de una adecuada protección a las personas. Tratándose entonces de un sistema *previsivo* que cumple su objetivo con los aportes financieros de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadores, con los aportes de las personas independientes aseguradas, entre otros actores, tenemos entonces que bajo cualquier perspectiva con la que se aborde la cualificación de los fondos públicos, se trata de fondos tendientes a *prevenir* y por lo tanto son fondos de naturaleza *previsional*.

Así, el error en el uso del término *provisional* influye de modo inapropiado a la cualificación de los fondos referidos, porque dicho término tiene una relación con aspectos de temporalidad. El concepto *provisional* se opone al concepto *permanente* y estas categorías lingüísticas no son compatibles ni tienen relación con la finalidad que el constituyente otorgó a los fondos referidos.

La Corte Constitucional observa entonces que los legisladores buscan, a través de esta propuesta constitucional, establecer el término adecuado y pertinente dentro de la referida norma constitucional, toda vez que como se señaló previamente, estos fondos públicos en análisis están relacionados directamente con la esencia del sistema previsional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Bajo este orden de ideas, también se debe destacar, tal como lo advirtieron los legisladores con la justificación de la propuesta constitucional en análisis, la existencia del sistema



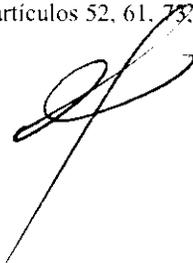
“previsional” del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, contemplado por la respectiva Ley de Seguridad Social<sup>67</sup>.

Por lo tanto, si el objeto de la propuesta de modificación constitucional consiste solamente en sustituir una palabra, a fin de que esta guarde debida concordancia y pertinencia con el existente sistema previsional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, esta Corte Constitucional concluye que la modificación planteada no cambia la estructura, el carácter o los elementos constitutivos del Estado, no vulnera o limita derechos y garantías constitucionales, así como tampoco altera el procedimiento de reforma constitucional. En tal virtud, procede que esta propuesta constitucional sea tramitada por enmienda constitucional, de acuerdo al artículo 441 numeral 2 de la Constitución.

### 13. PROPUESTA DE ENMIENDA “ARTÍCULO 16”

Artículo 384	Artículo 384
<p>El sistema de comunicación social asegurará el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información y la libertad de expresión, y fortalecerá la participación ciudadana. El sistema se conformará por las instituciones y actores de carácter público, las políticas y la normativa; y los actores privados, ciudadanos y comunitarios que se integren voluntariamente a él. El Estado formulará la política pública de comunicación, con respeto irrestricto de la libertad de expresión y de los derechos de la comunicación consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. La ley definirá su organización, funcionamiento y las</p>	<p>La comunicación como un servicio público se prestará a través de medios públicos, privados y comunitarios. El sistema de comunicación social asegurará el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información y la libertad de expresión, y fortalecerá la participación ciudadana. El sistema se conformará por las instituciones y actores de carácter público, las políticas y la normativa; y los actores privados, ciudadanos y comunitarios que se integren voluntariamente a él. El Estado formulará la política pública de comunicación, con respeto irrestricto de la libertad de expresión y de los derechos de la comunicación consagrados en la Constitución y los</p>

<sup>67</sup> La ley de Seguridad Social contempla la existencia del sistema “previsional” del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Véase al respecto, entre otros, los artículos 52, 61, 73, 167, 169, 207, 208, 220 y 222 de la Ley de Seguridad Social.



formas de participación ciudadana.	instrumentos internacionales de derechos humanos. La ley definirá su organización, funcionamiento y las formas de participación ciudadana.
------------------------------------	--

**a. Procedimiento sugerido por los asambleístas y sus argumentos en relación al artículo 16 de la propuesta:**

Manifiestan los asambleístas que para fortalecer los derechos a la comunicación e información que la Constitución reconoce a partir del artículo 16 al 20, entre los que se encuentran: una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa participativa; buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior; entre otros, es necesario reconocer a la comunicación que se realiza a través de los medios públicos, privados y comunitarios, como un servicio público.

De forma tal que en su formulación, ejecución, evaluación y control se garanticen los derechos reconocidos por la Constitución para hacer efectivo el Buen Vivir y la participación ciudadana; como consecuencia, esta propuesta de “enmienda”, no restringe en absoluto el derecho de los medios de comunicación social, lo que se busca al considerar a la comunicación como un servicio público es garantizar que al ser la información un derecho constitucional y un bien público, se la preste con responsabilidad y calidad.

**b. Calificación del procedimiento del artículo 16 de la propuesta**

Para la calificación del procedimiento correspondiente al artículo 16 de la propuesta, esta Corte Constitucional plantea la resolución del siguiente problema jurídico:

**13.1 ¿Cuál es el procedimiento de reforma de la Constitución por el que se podría establecer que la comunicación es un servicio público, conforme a la propuesta presentada?**

Cabe destacar que el control constitucional de la comunicación como servicio público fue analizado por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 003-14-SIN-CC dentro de los casos N.º 0014-13-IN y acumulados 0023-13-IN y 0028-13-IN,



cuando realizó el control de constitucionalidad de la Ley Orgánica de Comunicación. En aquel sentido, conforme la línea jurisprudencial sostenida por esta Corte, a continuación se expresan los argumentos que se vertieron acerca de la comunicación como un servicio público.

La Corte Constitucional, respecto a la conceptualización de servicio público, ha manifestado:

De manera general, *servicio público* es toda actividad que se efectúa en beneficio de un conjunto de destinatarios quienes, por la existencia de un interés general o común, demandan la prestación de los mismos a los cuales les compete un régimen especial, dada la relevancia social que comporta. En este sentido, los servicios públicos constituyen prestaciones que satisfacen una necesidad de *interés general*, cuya cobertura puede realizarse a través de la gestión directa del Estado o, a través de entes privados, tal como se establece en el marco constitucional vigente.

En aquel sentido, la Corte Constitucional ha manifestado el vínculo directo que existe entre los servicios públicos y las políticas públicas, los cuales alcanzan la jerarquía de garantías constitucionales<sup>68</sup> de derechos, encontrándose desarrollados concretamente en el artículo 85 numeral 1 de la Constitución de la República:

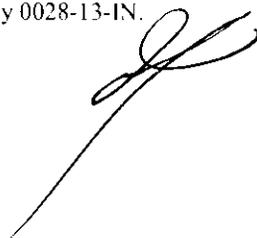
Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.

Conforme lo expresa la norma constitucional, así como la jurisprudencia constitucional, los derechos a la comunicación y a la información configuran parte del contenido constitucional de los derechos del buen vivir, razón por la cual, de conformidad con el artículo antes citado, su satisfacción debe garantizarse mediante

---

<sup>68</sup> “A partir del análisis constitucional, esta Corte considera que los servicios públicos constituyen una garantía constitucional de los derechos, de conformidad con lo establecido en el artículo 85 de la Constitución de la República. En efecto, si los derechos son verdaderos vínculos y límites del poder público, surgen entonces obligaciones de acción y abstención: las primeras cuando existe la obligación estatal de generar las vías idóneas para que las personas gocen del ejercicio de ellos, y en las segundas, cuando es necesario que el Estado restrinja su accionar y deje en arbitrio de la persona cómo ejercerlos. Sin embargo, estas categorías no son absolutas pues, todos los derechos exigen un cierto nivel de acción para su efectividad, como también un nivel de abstención estatal, característica que no es ajena en el derecho a la libertad de expresión”. Corte Constitucional en la sentencia N.º 003-14-SIN-CC dentro de los casos N.º 0014-13-IN y acumulados 0023-13-IN y 0028-13-IN.



la prestación de un servicio público; es decir, los derechos constitucionales tienden a implementarse mediante actividades que constituyen servicios públicos, de ahí que se evidencia una doble dimensionalidad de varios derechos reconocidos en la Carta Fundamental; así, los artículos 314 y 326 numeral 15 de la Constitución establecen actividades que constituyen servicios públicos y que, a su vez, se encuentran directamente vinculados con derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la salud, artículo 32; el agua, artículo 12; la educación, artículo 32; la justicia, tutela efectiva, artículo 75; la seguridad social, artículo 34, o aquellos sectores denominados estratégicos<sup>69</sup>.

Es así como la Corte Constitucional ha atribuido una doble dimensión<sup>70</sup> a la comunicación (como un derecho y como un servicio público), señalándose que estas dos dimensiones actúan de forma correlativa y complementaria.

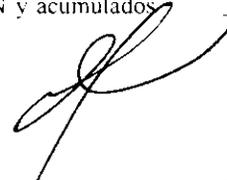
Esta realidad no es ajena a nuestro país, puesto que el modelo de Estado exige del poder público la adopción de todas las medidas tendientes a la real eficacia de estos derechos. La dualidad que comporta ciertos derechos y su condición de servicio público, lejos de constituir elementos de exclusión, son elementos complementarios que buscan un pleno ejercicio de derechos para todas las personas, el cual, precisamente constituye el interés general previamente señalado<sup>71</sup>.

En cuanto a los medios de comunicación como prestadores de servicio público, esta Corte, en la sentencia en mención ha manifestado que aquellos “constituyen las vías o canales con las cuales las personas no solo acceden a la información, sino que también intervienen y difunden su expresión y pensamiento”.

<sup>69</sup> Corte Constitucional en la sentencia N.º 003-14-SIN-CC dentro de los casos N.º 0014-13-IN y acumulados 0023-13-IN y 0028-13-IN.

<sup>70</sup> Esta doble dimensionalidad de los derechos ya ha sido analizada, por ejemplo, por la Corte Constitucional colombiana, en relación al derecho al agua, la que mediante sentencia T-1089 12, analiza su doble naturaleza, señalando: [...] esta corporación ha reconocido y reiterado el carácter fundamental del derecho al agua, como fuente de vida y presupuesto ineludible para la realización de otros derechos como la salud, la vivienda y el saneamiento ambiental, fundamentales para la dignidad humana. Acorde con ello, el derecho al agua se traduce entonces en “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”. Añade que: Conforme con su configuración constitucional y legal, **el agua también ha sido reconocida por la jurisprudencia constitucional como un servicio público** a cargo del Estado, cuyo contenido prestacional exige de las autoridades competentes, la realización de políticas públicas orientadas a asegurar su goce efectivo a todos los habitantes del territorio nacional, sin distinción alguna, pero con prioridad sobre aquellos en situación de debilidad manifiesta. (Resaltado fuera de texto). Corte Constitucional en la sentencia N.º 003-14-SIN-CC dentro de los casos 0014-13-IN y acumulados N.º 0023-13-IN y 0028-13-IN.

<sup>71</sup> Corte Constitucional en la sentencia N.º 003-14-SIN-CC dentro de los casos 0014-13-IN y acumulados N.º 0023-13-IN y 0028-13-IN.



Sobre esta base, los medios de comunicación se constituyen en prestadores de un servicio público por ser el canal entre la información y opinión de las personas con el resto de la sociedad a través de la doble faceta, garantizando de este modo aquellos derechos. Para tal efecto, los medios no pueden restringir el ejercicio de las personas a la libertad de expresión, siendo el Estado, por aquella dimensión colectiva, el llamado a garantizar el acceso de todas las personas a la información y opinión del resto, así como a la producción y difusión de sus contenidos comunicacionales, a través de la regulación propia de cada servicio público, sin que esta implique el menoscabo de los derechos a la comunicación e información; por el contrario, la intervención se centra en coadyuvar a la consecución de su pleno ejercicio enfocado hacia todos los miembros de la sociedad<sup>72</sup>.

Con los argumentos expuestos se colige que el servicio público es toda actividad que persigue la satisfacción de un interés general; el ejercicio de los derechos a la comunicación e información en su doble perspectiva comporta un interés general – dimensión colectiva–, por lo que quienes prestan este servicio, esto es, los medios de comunicación, realizan actividades tendientes a, por un lado, permitir a las personas expresarse libremente y, por otro, acceder a la información que se difunde por su intermedio, debiendo aquella actividad ser garantizada por parte del Estado, puesto que de por medio se encuentra la satisfacción del interés general de todas las personas, lo cual afianza el criterio respecto a que la comunicación alcanza la connotación de servicio público.

Una vez determinado que la comunicación en el contexto constitucional ecuatoriano además de ser un derecho per se, puede también alcanzar una connotación de servicio público, es menester determinar los elementos que lo caracterizan:

En el ámbito de la dotación de servicios públicos, la Constitución ha previsto en su artículo 314 que: “El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad”.

En relación a estos principios, la Corte Constitucional, en la sentencia N.º003-14-SIN-CC, para establecer la pertinencia de la comunicación como servicio público, analizó las siguientes características:

La **obligatoriedad** parte de la noción de que la persona o entidad que presta el servicio público se encuentra obligada a cumplirlo. Esto implica, en palabras de

---

<sup>72</sup> Ibidem



Fauzi Hadman<sup>73</sup> que "...la negativa a prestar el servicio debe tenerse como una falta gravísima". En este contexto, la obligatoriedad se encuentra descrita como una responsabilidad que pesa sobre quien presta el servicio público. En el caso del servicio público de comunicación, dado que a través de este se satisface el derecho contenido en los artículos 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 18 de la Constitución de la República, se genera un deber jurídico de prestación por parte de quien provee este servicio, que además se convierte en responsable de la no prestación o de la mala ejecución del servicio, configurándose de esa forma el derecho del usuario a seguir las acciones civiles, administrativas e incluso penales que dieren lugar por el incumplimiento de esta prestación.

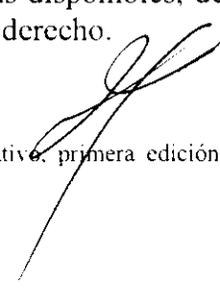
El servicio público de comunicación constituye una prestación que debe ser cubierta de forma **general** y no particular; así también, las actividades que son ejercidas por los medios de comunicación permiten el ejercicio de derechos constitucionales a la comunicación, información y libertad de expresión, así como de otros derechos constitucionales, de forma general, importantes en la consolidación del sistema democrático, como los derechos de participación.

El parámetro de **uniformidad** significa que el servicio de comunicación debe efectuarse en beneficio de todas las personas sin ninguna distinción, conforme el principio de igualdad previsto en el artículo 11 numeral 2 de la Norma Fundamental; no obstante, se admiten casos en los que de manera razonable, la Constitución y la ley establecen un trato diferente para determinadas personas, por cuanto esta distinción permite la concreción de la igualdad material y el ejercicio del derecho protegido por parte de los individuos o colectivos que reciben el trato diferenciado.

En cuanto al parámetro de la **eficiencia**, la prestación de los servicios públicos debe contar con un modelo de gestión efectiva que permita la satisfacción de la necesidad colectiva que está llamado a cumplir, logrando de esa manera el ejercicio del derecho atinente a la prestación. En el caso del servicio público de comunicación, este principio se verificará en el acceso pleno, permanente, universal, a una información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general bajo el empleo de las herramientas técnicas y tecnológicas disponibles, de forma que las ciudadanas y ciudadanos accedan plenamente a este derecho.

---

<sup>73</sup>Hamdan Amad, Fauzi., Ensayos jurídicos de derecho constitucional y administrativo, primera edición, Editorial Porrúa, México, 2008. Pág. 46



El parámetro de **responsabilidad** deriva del principio de obligatoriedad, ya que los prestadores del servicio público se encuentran sujetos a obligaciones derivadas de la administración de un servicio de interés público. De ahí que se encuentra regulado por las disposiciones contenidas en la Constitución, los instrumentos internacionales, la ley y las disposiciones expedidas válidamente por las entidades competentes, disposiciones que deben ser cumplidas por todos los actores del proceso comunicacional, que se encuentran sujetos a las responsabilidades administrativas, civiles y penales que den lugar por motivo de los contenidos comunicativos que difundan a través de los medios de comunicación.

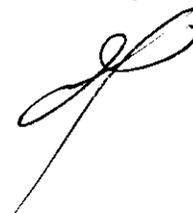
La **universalidad** se traduce, por lo tanto, en la posibilidad real de que todas las personas accedan a todo tipo de información dentro del marco legal. En el caso del servicio público de comunicación, al fundamentarse este en un derecho constitucional/humano, es imperativo que la cobertura de este servicio se produzca para todos los titulares de este derecho, sin distinción o reparo alguno.

El principio de la **accesibilidad**<sup>74</sup> implica "...un conjunto de características de que debe disponer un entorno, producto o servicio para ser utilizable en condiciones de confort, seguridad e igualdad por todas las personas y, en particular, por aquellas que tienen alguna discapacidad". En este sentido, debe comprender a la accesibilidad como un elemento complementario a la noción de universalidad, ya que implica una serie de condiciones que permiten a todas las personas la satisfacción de la necesidad que atañe a la prestación del servicio. En el caso de la comunicación, el parámetro de accesibilidad se aplica en cuanto esta actividad, al hallarse directamente vinculada al ejercicio de un derecho humano, debe prestarse en condiciones que permitan maximizar, en la mayor medida posible, la satisfacción de este derecho, en especial a las personas con discapacidad, a través de las herramientas tecnológicas y lingüísticas que permitan a estas personas la obtención y difusión de información de interés general.

La **regularidad** implica que el Estado debe establecer un marco regulatorio en el que se determinen los requisitos mínimos de calidad y eficiencia con los que el servicio debe ser prestado. Como quedó indicado, en el Ecuador el servicio público de comunicación cuenta con un régimen jurídico constitucional y legal que establece los principios, preceptos, reglas y regulaciones que deben ser cumplidos por los actores del proceso comunicacional, previsto en la Constitución de la

---

<sup>74</sup> Alonso López. Fernando (dir. y coord.). Manual del curso básico: La accesibilidad en el servicio público. Convenio entre el Instituto de Estudios Europeos (UAB) y el IMSERSO. 2005. España Pág. 12



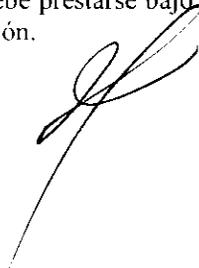
República –artículos 16, 17, 18, 19, 20, 46, 47, 57, 66, 100, 115, 165, 261, 312, 313, 316, 340, 380 y 384– y, en este caso, en la Ley Orgánica de Comunicación.

Sobre la **continuidad**, se colige que la prestación del servicio público debe ser oportuna, cuestión que en el caso del servicio público de comunicación debe ser permanente y continua, debido a que el desarrollo de las relaciones sociales, políticas, culturales, artísticas y de toda índole de una colectividad se genera de manera constante, haciéndose necesaria la transmisión de los acontecimientos de interés general que se producen en estos ámbitos de las relaciones humanas, impidiendo vacíos de información que provocarían vulneraciones a derechos que se derivan del derecho a la comunicación e información.

Sobre la **calidad**, dada la variabilidad de estos factores, la virtualidad real del principio no es otra que atribuir a la Administración facultades de regulación y planificación, de ejecución y adaptación y de control que permitan asegurar y, en su caso, mejorar los niveles o estándares de la prestación. En este sentido, los factores que permiten delimitar la calidad de un servicio público se encuentran determinados por los estándares que son propios de cada prestación, que debe traducirse en la máxima satisfacción del usuario. En el caso de la comunicación, la Constitución de la República establece cuáles son las características que debe reunir la información de interés público a la que el ciudadano tiene derecho a acceder, por lo que debe comprenderse que el servicio de comunicación cumple con el principio de calidad, al reunir las condiciones constitucionales y al observar los preceptos legales y demás regulaciones que el orden jurídico ha establecido para este caso.

Se debe destacar que la Corte Constitucional, en la sentencia en referencia señaló claramente que:

...la comunicación es un servicio público y la información es un bien público, esta Corte Constitucional determina que el servicio de comunicación satisface una necesidad de interés general, como es el ejercicio de los derechos constitucionales de las personas a la comunicación, la información y la libertad de expresión, entre otros, y sus características son plenamente compatibles con los principios establecidos en el artículo 314 segundo inciso de la Constitución de la República para todos los servicios públicos. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional reitera que el servicio de comunicación constituye un servicio público catalogado por ley, conforme el artículo 314 inciso primero de la Constitución de la República, y que debe prestarse bajo los principios establecidos en el segundo inciso de esta misma disposición.



Con lo antes expuesto se observa que la propuesta remitida por parte de los asambleístas incorpora elementos que permiten identificar la doble dimensionalidad de la comunicación en el sistema constitucional ecuatoriano, destacándose que dentro del mismo la comunicación es entendida como un derecho, debiendo los derechos constitucionales ser implementados y exigidos a través de las garantías constitucionales respectivas entre las que se destacan las políticas públicas. En ese orden de ideas, al configurarse a la comunicación como un servicio público se está garantizando el derecho constitucional, puesto que a través de políticas públicas y servicios públicos comunicacionales se pretende el correcto ejercicio y protección del derecho a la comunicación. Por tanto, dentro de la propuesta remitida por parte de los asambleístas no se evidencia una restricción del derecho a la comunicación ni a la garantía constitucional de la comunicación como un servicio público entendido como un mecanismo para hacer exigible el derecho en cuestión, sin que aquello comporte una relativización de la comunicación como derecho, puesto que la misma, conforme se ha destacado anteriormente, debe ser entendida en su doble dimensionalidad.

De igual forma se puede observar que la propuesta de modificación del texto constitucional remitida por los asambleístas no altera la estructura fundamental, el carácter o elementos constitutivos del Estado ecuatoriano, sino más bien afianza los objetivos que persigue el modelo estatal como un estado constitucional de derechos que propende a la implementación integral de los mismos a través de garantías constitucionales entre las que se destacan las políticas pública a través de la dotación de servicios públicos de calidad.

En el caso del artículo propuesto se puede establecer que la incorporación del inciso sugerido por parte de los asambleístas afianza el criterio emitido por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 003-14-SIN-CC dentro de los casos N.º 0014-13-IN y acumulados 0023-13-IN y 0028-13-IN, lo cual denota que lejos de comportar una limitación o restricción a derechos constitucionales, dada la doble dimensionalidad de la comunicación, lo que se pretende mediante su categorización como servicio público no es menoscabar el derecho constitucional, sino su correcta aplicación a través de mecanismos eficaces que permitan afianzar la garantía. Adicionalmente, se debe señalar que la propuesta remitida a esta Corte Constitucional contenida en el artículo 16 no tiene relación con una modificación al procedimiento de reforma constitucional.

Como conclusión, esta Corte Constitucional no encuentra afectación o restricción a derechos constitucionales con la incorporación del inciso propuesto por parte de los



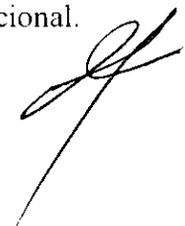
asambleístas; de igual forma, no se evidencia alteración a la estructura fundamental, el carácter o elementos constitutivos del Estado o al procedimiento de reforma constitucional; por tanto, esta propuesta procede que sea tramitada por enmienda constitucional, de conformidad con el artículo 441 numeral 2 de la Constitución de la República.

#### 14. PROPUESTA DE ENMIENDA “ARTÍCULO 17”

Disposición Transitoria Primera	Disposición Transitoria Primera
<p>9. La ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, que incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado. Esta ley fijará el plazo para la conformación de regiones autónomas, que en ningún caso excederá de ocho años.</p>	<p>9. La ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, que incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado. Esta ley fijará el plazo para la conformación de regiones autónomas.</p>

##### a. Procedimiento sugerido por los asambleístas y sus argumentos en relación al artículo 17 de la propuesta

El grupo de asambleístas, mediante su petición, solicitan que se suprima la frase “*que en ningún caso excederá de ocho años*” en la disposición transitoria numeral 9, por cuanto sostienen que el artículo 244 garantiza la posibilidad de formar regiones autónomas de acuerdo, teniendo en cuenta la ley. Pero señalan que para ello previamente se debe realizar un análisis y la socialización que se requerirá para constituir las regiones; sin embargo, la disposición transitoria tiene un plazo que no garantiza se cumpla con los factores como el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y productiva, el manejo integrado de cuencas, las cuales deben ser efectivamente consideradas, por lo que proponen eliminar la limitación temporal existente. Por ello, sostienen que el procedimiento de reforma que debe seguirse es el de la Enmienda Constitucional.



**b. Calificación del procedimiento y argumentos en relación al artículo 17 de la propuesta**

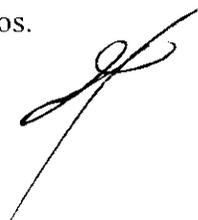
Para la calificación del procedimiento correspondiente al artículo 17 de la propuesta, esta Corte Constitucional plantea la resolución del siguiente problema jurídico:

**14.1. ¿Cuál es el procedimiento de reforma de la Constitución por el que se podría modificar la disposición transitoria primera numeral 9 de la Constitución de la República, conforme a la propuesta presentada?**

Entre los principios generales que el constituyente estableció sobre la organización territorial del Estado, título V de la Constitución de la República, se encuentra un reconocimiento expreso de la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, los que deben regirse por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

La norma constitucional contenida en el artículo 238 establece la tipología de los gobiernos autónomos descentralizados, señalando para el efecto las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales, y en un hecho innovador al existente en la Constitución Política del año 1998, se reconocen los consejos regionales, hecho que más adelante es complementado por la propia Constitución cuando en el artículo 242 señala que el Estado se organiza territorialmente, entre otros modos, por regiones.

Ahora bien, el constituyente estableció así, reglas jurídicas cuyo cumplimiento permite la conformación de regiones autónomas que necesariamente deben guardar adecuada armonía con el régimen de competencias al que se hizo referencia al analizar las propuestas de modificación del texto constitucional, constante en los artículos 12 y 13. Sin embargo, conviene advertir que la conformación de estas regiones autónomas, de acuerdo a la determinación establecida por el constituyente en la disposición transitoria numeral 9, no debía durar más de ocho años, pues tal como consta de la disposición en mención, la Ley que regula la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, así como los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado, debía fijar el plazo para la conformación de regiones autónomas de modo obligatorio en el plazo de ocho años.



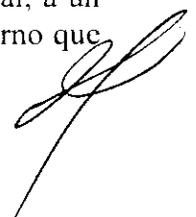
La propuesta de modificación del texto constitucional sugiere la eliminación de la frase “*que en ningún caso excederá de ocho años*” y bajo esta premisa, debe entenderse que el objetivo es dotar, tanto a la Asamblea Nacional como a los gobiernos autónomos descentralizados, de mayor tiempo para consolidar los procesos de conformación de regiones autónomas y que aquello no se encuentre subordinado únicamente al cumplimiento de un plazo de tiempo que en el año 2008 el constituyente consideró adecuado y suficiente, pero que dadas las circunstancias fácticas ha resultado insuficiente.

Para la Corte Constitucional, la eliminación del plazo establecido por el constituyente permitiría dar cumplimiento al objetivo de fortalecer el proceso de autonomías y descentralización, como uno de los deberes primordiales del Estado conforme consta en el artículo 3 numeral 6 de la Constitución de la República, en la medida en que cumplir con este proceso requeriría de la participación de una serie de actores, de la instauración, planificación, cumplimiento y ejecución de una serie de actividades y procedimientos debidamente establecidos por el legislador para garantizar este proceso de modo adecuado.

Pero este sentido de la planificación y ejecución de las políticas públicas, tal como se manifestó *ut supra* al analizar el procedimiento de modificación de los artículos 261 numeral 6 y 264 numeral 7 de la Constitución de la República, debe articularse adecuadamente con el ejercicio de las competencias que cada nivel de gobierno debe cumplir de acuerdo al *régimen de competencias* establecido en el capítulo cuarto del título V de la Constitución de la República. Tenemos entonces que el artículo 262 de la Constitución de la República determina una serie de competencias exclusivas que se asignan a los gobiernos regionales autónomos y que en la actualidad no son cumplidas por ningún órgano del poder público, justamente porque no se han generado procesos de estructuración de gobiernos regionales autónomos.

En efecto, el ejercicio de las competencias previstas en el artículo 262 de la Constitución de la República demanda la intervención de actores del poder público que permitan alcanzar los objetivos allí descritos, pero esto requiere la existencia propia del órgano regional que articule el cumplimiento efectivo de competencias constitucionales exclusivas, sin perjuicio de aquellas otras que determina la ley que regule el sistema nacional de competencias.

El artículo 269 de la Norma Suprema establece dentro este sistema nacional, a un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno que

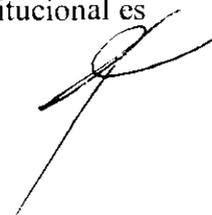


en lo principal es el encargado de regular el procedimiento el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas "*que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados*". Se observa así que el constituyente confirió a dicho organismo técnico la potestad de establecer *técnicamente* los plazos para la transferencia de las competencias, situación que a todas luces evidencia una antinomia si se revisa la disposición transitoria *sub examine*.

Tenemos entonces que, por una parte, el constituyente estableció en la disposición transitoria numeral 9 como plazo máximo para la conformación de regiones autónomas, ocho años, mientras que por otra, confirió al sistema nacional de competencias a través de su organismo técnico para fijar los plazos máximos de transferencia de competencias exclusivas a los gobiernos autónomos descentralizados, entre ellos, los gobiernos regionales. Por tal razón, resulta necesario que con el fin de salvaguardar la armonía de las disposiciones jurídicas constitucionales, una de estas disposiciones normativas sea suprimida mediante el procedimiento constitucional pertinente y que así se subsane la antinomia provocada desde el constituyente.

Luego que la Corte Constitucional identificó de modo claro la divergencia de las disposiciones aludidas, se puede establecer que esta propuesta no pretende alterar la estructura fundamental del Estado, los elementos constitutivos del mismo o afectar o restringir derechos constitucionales, por el contrario, pretende eliminar una antinomia constitucional y salvaguardar la armonía y uniformidad de la Constitución, por lo que se considera que el procedimiento para modificar la Constitución en cuanto a la disposición transitoria primera numeral 9 de la Constitución de la República, procede que sea tramitada por enmienda constitucional, de conformidad con el artículo 441 numeral 2 de la Norma Suprema.

Una vez realizado el control de constitucionalidad previsto en el artículo 443 de la Constitución, esta Corte reitera que el control de constitucionalidad que debe realizar a las *Reformas Constitucionales* no se agota exclusivamente en establecer el procedimiento para proceder con las modificaciones al texto constitucional, puesto que el presente dictamen no impide un control de constitucionalidad posterior por parte de este organismo, conforme lo establecido en el artículo 99 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el artículo 106 del mismo cuerpo legal, bajo la premisa constitucional contenida en el artículo 436 numeral 1 que la Corte Constitucional es



el máximo órgano de control e interpretación constitucional. Adicionalmente, en el marco de las competencias constitucionales, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución la Asamblea Nacional deberá mantener informada a la Corte Constitucional del proceso de ejecución de este dictamen.

### III. 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 expide el siguiente:

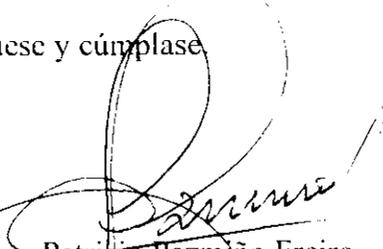
### DICTAMEN

1. La propuesta de reforma de la Constitución puesta a conocimiento de la Corte Constitucional, contenida en el “artículo 1” -Acción de protección-, procede que sea tramitada a través de Asamblea Constituyente, de conformidad con el artículo 444 de la Constitución de la República, por cuanto se pretende una reestructuración del objeto directo y eficaz de protección de la garantía jurisdiccional.
2. Las propuestas de reforma de la Constitución puestas a conocimiento de la Corte Constitucional contenidas en los “artículos”: **2** -Consulta popular-; **3** -Candidatización de autoridades de elección popular que han sido reelectas por una ocasión-; **4** -Requisito de edad para ser candidato a la presidencia de la República-; **5** -Candidatización del presidente de la República que ha sido reelecto por una ocasión-; **6** -Fuerzas Armadas apoyo de la Policía Nacional de conformidad con la ley-; **7** -Competencias de la Contraloría-; **8** -Competencias de la Contraloría-; **9** -División territorial de la Defensoría del Pueblo-; **10, 11 y disposición transitoria única** -Modificación del régimen laboral de las obreras y obreros del sector público-; **12** -Competencia del Estado central-; **13** -Competencia de los municipios-; **14** -Pensiones jubilares de la fuerza pública-; **15** -Fondos previsionales-; **16** -Comunicación como servicio público-; y **17** -Conformación de regiones-, procede que sean tramitadas a través de enmienda constitucional, de conformidad con el artículo 441 numeral 2 de la Constitución de la República, por cuanto estos temas no alteran la estructura fundamental o el carácter y elementos constitutivos del Estado, no establecen restricciones a

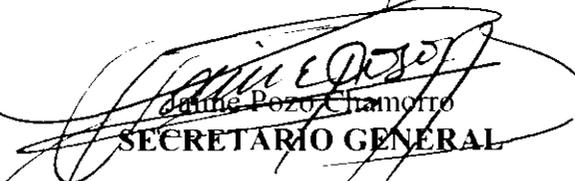


los derechos y garantías, ni modifican el procedimiento de reforma de la Constitución.

3. La Asamblea Nacional informará a la Corte Constitucional sobre cualquier acto normativo o administrativo con efectos generales adoptados en el marco del cumplimiento de este dictamen.
4. La Corte Constitucional deja a salvo el control de constitucionalidad, respecto de cualquier acto normativo posterior que emita la Asamblea Nacional en el tratamiento de la propuesta de reforma de la Constitución analizada en este dictamen.
5. Publíquese en la Gaceta Constitucional.
6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

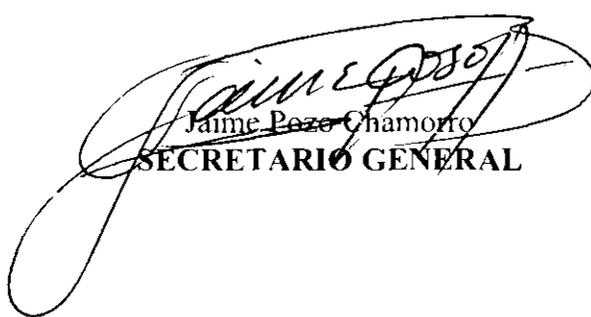


Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos a favor, de las juezas y jueces Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de la jueza María del Carmen Maldonado Sánchez, en sesión del 31 de octubre del 2014. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**



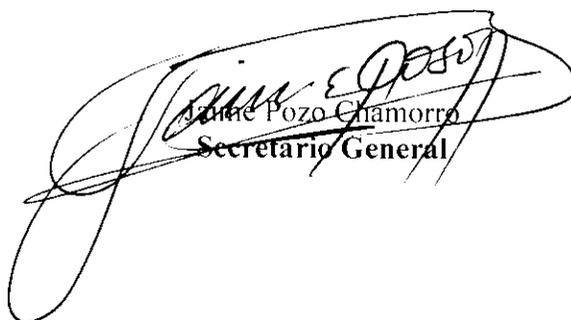
JPCH



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 0001-14-RC**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 04 de noviembre del dos mil catorce.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/LFJ