

**Memorando Nro. AN-COEC-2021-0003-M**

**Quito, D.M., 11 de enero de 2021**

**PARA:** Sr. Ing. César Fausto Solórzano Sarria  
**Presidente de la Asamblea Nacional, Subrogante**

**ASUNTO:** INFORME SEGUNDO DEBATE DE PROYECTO ENMIENDA CONSTITUCIONAL  
1-18-RC/19

De mi consideración:

Por disposición de la Asa. Elizabeth Cabezas Guerrero, Presidenta de la Comisión Especializada Ocasional para el Tratamiento de los Proyectos de Enmiendas y Reformas Constitucionales que cuenten con dictamen de Procedimiento de la Corte Constitucional de conformidad con el art. 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa adjunto a la presente el Informe para Segundo Debate del Proyecto de Enmienda Constitucional que cuenta con dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-18-RC/19 el mismo que fue aprobado con 6 votos y 1 abstención de los miembros de la Comisión, en la Continuación de la Sesión No. 040 llevada a cabo el día 8 de enero de 2021.

Anexos:

Anexo tres. Dictamen de la Corte Constitucional 1-18-RC/19  
Correos electrónicos voto abstención asa. Héctor Muñoz y voto a favor de Asa. Rene Yandún.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Abg. José Andrés García Montero  
**SECRETARIO RELATOR**

Anexos:

- 3infor~3-signed-signed.pdf
- anexo\_tres\_dictamen\_corte\_constitucional0832829001610406586.pdf
- votacion\_asam.\_hector\_muñoz\_y\_rene\_yandun.pdf

Copia:

Sr. Dr. Javier Aníbal Rubio Duque  
**Secretario General**

Sra. Econ. Elizabeth Enriqueta Cabezas Guerrero  
**Presidenta de la Comisión Especializada Ocasional Para el Tratamiento de los Proyectos de Enmiendas Constitucionales**

**ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.**

**COMISIÓN ESPECIALIZADA OCASIONAL PARA EL TRATAMIENTO DE LOS PROYECTOS DE ENMIENDAS Y REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE CUENTEN CON DICTAMEN DE PROCEDIMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.**

**Informe para Segundo Debate del Proyecto de Enmienda Constitucional que cuenta dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-18-RC/19**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN.**

**Asambleístas Principales:**

Elizabeth Cabezas Guerrero - **Presidenta**  
Wilma Andrade Muñoz - **Vicepresidenta**

Jeannine Cruz Vaca  
Mercedes Serrano Viteri  
Héctor Muñoz Alarcón  
Carlos Cambala Montece  
Washington Paredes Torres  
Fabricio Villamar Jácome

**Asambleístas Alternos:**

Noralma Zambrano  
René Yandún Pozo  
  
Patricio Donoso Chiriboga  
  
Gabriela Larreategui Fabara  
Rosa Orellana Román  
Rosa Verdezoto Reinoso  
María de Lourdes Cuesta Orellana

**Quito, Distrito Metropolitano 8 de enero 2021**

## 1. OBJETO

El presente documento tiene por objeto poner en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional el **Informe para Segundo Debate del Proyecto de Enmienda Constitucional que cuenta dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-18-RC/19**, presentado por el asambleísta Esteban Bernal.

## 2. ANTECEDENTES

**2.1.** Con fecha 21 de noviembre de 2017, mediante oficio No. EBB-AN-2017-318 ingresado con la misma fecha con trámite número 308024, el asambleísta Esteban Bernal, presentó al Dr. José Serrano Salgado, entonces Presidente de la Asamblea Nacional, una propuesta de enmienda constitucional a efectos de que se modifiquen los artículos 147 número 18, 196 y 211 de la Constitución de la República.

**2.2.** Con fecha 8 de enero de 2018, el Dr. José Serrano Salgado, entonces Presidente de la Asamblea Nacional, remitió a la Corte Constitucional la propuesta de "enmienda" de los artículos 147 número 18, 196 y 211 de la Constitución de la República, a fin de que la Corte Constitucional determine cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución es el que corresponde a la propuesta planteada.

**2.3.** Con fecha 28 de mayo de 2019, la Corte Constitucional analizó la solicitud de modificación de la Constitución propuesta por el asambleísta Esteban Bernal y emitió el **Dictamen de Procedimiento No. 1-18-RC/19** dentro del caso No. 1-18-RC. En dicho dictamen se resolvió lo siguiente: a) Determinar que la vía que debe seguir la modificación constitucional propuesta en el artículo 147 numeral 18, es mediante una Asamblea Constituyente, conforme lo prevé el artículo 444 de la Constitución; y, b) Determinar que la vía que deben seguir las modificaciones constitucionales propuestas para el artículo 196 y artículo 211, es la de las enmiendas, conforme lo prevé el artículo 441, numeral 2 de la Constitución.

**2.4.** Mediante Resolución CAL-2019-2021-108, de fecha 22 de octubre de 2019, el Consejo de Administración Legislativa CAL resolvió en su artículo uno) Conocer los Dictámenes de Procedimiento de la Corte Constitucional número 1-18-RC/19 de 28 de mayo de 2019, dentro del caso número 1-18-RC; número 1-19-RC/19 de 2 de abril de 2019, dentro del caso número 1-19-RC; y, número 8-19-RC/19 de 16 de octubre de 2019, dentro del caso número 8-19-RC; y, en tal virtud CREAR LA COMISIÓN

ESPECIALIZADA OCASIONAL PARA EL TRATAMIENTO DE LOS PROYECTOS DE ENMIENDAS CONSTITUCIONALES QUE CUENTAN CON DICTAMEN DE PROCEDIMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

**2.5.** Con fecha 24 de octubre de 2019, mediante Memorando No. SAN-2019-1638, el Dr. John de Mora Moncayo, Prosecretario General Temporal de la Asamblea Nacional comunicó a los miembros de la Comisión Especializada Ocasional que el Pleno de la Asamblea Nacional, de conformidad con sus atribuciones en sesión de 24 de octubre de 2019, aprobó la Resolución que conforma la Comisión Especializada Ocasional para el Tratamiento de los Proyectos de Enmiendas Constitucionales que cuentan con Dictamen de Procedimiento de la Corte Constitucional; en cuyo artículo 2 modificó la integración de la Comisión establecido en la Resolución CAL-2019-2021-108 de 22 de octubre de 2019, a efectos de que la referida Comisión sea conformada por las y los siguientes asambleístas y sus respectivos alternos:

<b>Asambleístas Principales</b>	<b>Asambleístas Alternos</b>
Elizabeth Cabezas Guerrero	Noralma Zambrano
Jeannine Cruz Vaca	Patricio Donoso Chiriboga
Vicente Taiano Basante	Mercedes Serrano Viteri
Wilma Andrade Muñoz	René Yandún Pozo
Héctor Muñoz Alarcón	Gabriela Larreategui Fabara
Carlos Cambala Montece	Rosa Orellana Román
Washington Paredes Torres	Rosa Verdezoto Reinoso
Fabricio Villamar	María de Lourdes Cuesta Orellana

**2.6.** Con fecha jueves 24 de octubre de 2019, a las 13h00, la Comisión llevó a cabo la **sesión de Instalación** en la cual, como único punto designó como Presidenta y Vicepresidenta de la Comisión Especializada Ocasional a la asambleísta Elizabeth Cabezas Guerrero y asambleísta Wilma Andrade Muñoz, respectivamente.

**2.7.** Con fecha 28 de octubre de 2019, a las 10h00, la Comisión Especializada Ocasional mantuvo la **Sesión No. 001**, a través de la cual avocó conocimiento del Memorando No. SAN-2019-1638 de fecha 24 de octubre de 2019, mediante el cual se comunicó la Resolución RL-2019-2021-038 emitida por el Pleno de la Asamblea Nacional en Sesión número 627 de 24 de octubre de 2019 y avocó conocimiento de los proyectos de enmiendas constitucionales, así como de los dictámenes de procedimiento emitidos por la Corte Constitucional. Finalmente se presentó y aprobó el Plan General de Trabajo y la Unificación del Proyecto de Enmiendas Constitucionales que cuenta con

Dictamen de Procedimiento de la Corte Constitucional No. 1-18-RC/19 con el Proyecto de Enmiendas Constitucionales que cuenta con Dictamen de Procedimiento de la Corte Constitucional No. 8-19-RC/19 para la elaboración del Informe para Primer Debate de las propuestas de Enmiendas Constitucionales, con 6 votos afirmativos y 2 ausencias.

**2.8.** Con fecha 30 de octubre de 2019, a las 10h30, la Comisión Especializada Ocasional en **Sesión No. 002**, recibió la comparecencia del ex asambleísta Esteban Bernal quien expuso la propuesta de enmienda constitucional que cuenta con dictamen constitucional No. 1-18-RC/19. Asimismo, la Comisión invitó a la Dra. Diana Salazar, Fiscal General del Estado mediante oficio No. 002 – SRT-CEOEC-JGM-2019, y, al Dr. Pablo Celi, Contralor General del Estado mediante oficio No. 001-SRT-CEOEC-JGM-2019 a fin de que expongan sus puntos de vista con relación a las enmiendas propuestas, sin embargo, ambas autoridades presentaron sus excusas mediante oficio No. FGE-DSP-2019-006058-0, de 29 de octubre de 2019 y oficio No. EMI-OF-CNSGEN-0010-2019, de 29 de octubre de 2019.

**2.9.** Con fecha 6 de noviembre de 2019, a las 9h00, la Comisión Especializada Ocasional, llevó a cabo la **Continuación de la Sesión No. 002**, en la que compareció el Dr. Wilson Toainga, en su calidad de Fiscal Subrogante quien realizó una presentación y observaciones a los proyectos de Enmiendas Constitucionales.

**2.10.** Con fecha 11 de noviembre de 2019, a las 11h30, la Comisión Especializada Ocasional llevó a cabo la **Sesión No. 004** y aprobó con siete votos a favor y una ausencia el Informe para Primer Debate del Proyecto de Enmienda Constitucional que cuenta con Dictamen de Procedimiento emitido por la Corte Constitucional No. 1-18-RC/19; presentada por el asambleísta Esteban Bernal.

Durante la etapa de socialización, hasta la aprobación del Informe para Primer Debate comparecieron a esta Comisión los siguientes actores públicos y privados, ciudadanos, entidades del Estado y asambleístas:

NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN	SESIÓN Y FECHA
Esteban Bernal	Ex asambleísta por Azuay	Asamblea Nacional	Sesión No. 002 de 30 de octubre del 2019
Dr. Wilson Toainga	Fiscal Subrogante	Fiscalía General del Estado	Continuación Sesión No. 002 de 6 de noviembre de 2019

**2.11.** Posterior a la aprobación del Informe para Primer Debate, con fecha 20 de noviembre de 2019, a las 10h00, la Comisión Especializada Ocasional llevó a cabo la **Sesión No. 007** y recibió en comisión general la comparecencia del Dr. Pablo Celi de la Torre, Contralor General del Estado, quien expuso el criterio en cuanto a los requisitos y mecanismos de la Contraloría estos deberían debatirse en el contexto del planteamiento que viene realizando de constitución de un Tribunal de Cuentas, esta propuesta de la Contraloría General del Estado, supone una sustitución de la Ley Orgánica actual, por una Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas del Estado.

**2.12.** Con oficio No. 008-AN-CEOEC-ECG-2019 de fecha 22 de noviembre de 2019 ingresado mediante trámite No. 387048 con fecha 22 de noviembre de 2019 se presentó al Presidente de la Asamblea Nacional, Ing. César Litardo Caicedo, el Informe para Primer Debate del proyecto de enmienda constitucional No. 1-18-RC/19 presentado por el ex asambleísta Esteban Bernal.

**2.13.** Con fecha 4 de diciembre de 2019, mediante oficio No. 005-AN-CEOEC-ECG-2019 el Consejo de Administración Legislativa CAL, modificó el artículo primero de la Resolución CAL-2019-2021-108 de 22 de noviembre de 2019, y, en tal sentido, amplió el objeto de la Comisión Especializada Ocasional para el Tratamiento de los Proyectos de Enmiendas Constitucionales que cuentan con Dictamen de Procedimiento de la Corte Constitucional, a fin de que tramite a su vez las propuestas de reforma parcial a la Constitución que cuenten con Dictamen de Procedimiento de la Corte Constitucional, y, modificó la denominación de la Comisión Especializada Ocasional, llamándola *“COMISION ESPECIALIZADA OCASIONAL PARA EL TRATAMIENTO DE LOS PROYECTOS DE ENMIENDAS Y REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE CUENTEN CON DICTAMEN DE PROCEDIMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.”*

**2.14.** Con fecha **18 de diciembre de 2019**, el **Pleno de la Asamblea Nacional en sesión No. 0644** conoció y debatió el Informe para Primer Debate del proyecto de enmienda constitucional No. 1-18-RC/19 presentado por el ex asambleísta Esteban Bernal.

**2.15.** En la Sesión No. 0644 del Pleno de la Asamblea Nacional participaron los siguientes asambleístas quienes emitieron sus aportes y observaciones en el Informe para Primer debate:

Sesión No. 0644 Pleno Asamblea Nacional de 18 diciembre 2019.	
No.	Nombre del Asambleísta

1	Elizabeth Cabezas Guerrero
2	Héctor Muñoz Alarcón.
3	Marcela Aguiñaga
4	Silvia Salgado
5	Gloria Astudillo

**2.16.** Posterior al Informe para Primer Debate la Comisión se procedió al tratamiento del Informe para Segundo Debate.

**2.17.-** Con fecha 5 de febrero de 2020, la Comisión Especializada Ocasional llevó a cabo la **Sesión No. 010**, en la cual, se dio lectura y conoció la Resolución CAL-2019-2021-129 de fecha 4 de diciembre de 2019, así mismo, conoció y aprobó el Plan General de Trabajo para la elaboración del Informe o Informes para Segundo Debate de las propuestas de Enmiendas Constitucionales que cuentan con dictamen de Procedimiento de la Corte Constitucional a cargo de la Comisión.

**2.18.** Con fecha 12 de febrero de 2020, la Comisión Especializada Ocasional llevó a cabo la **sesión No. 011**, en la cual, conoció los aportes y observaciones recogidos y sistematizados en las sesiones del Pleno de la Asamblea Nacional con respecto a los Informes para Primer debate de las propuestas de enmiendas constitucionales a cargo de la Comisión.

**2.19.** Mediante Decreto Ejecutivo 1017 de fecha 16 de marzo de 2020, el Presidente de la República del Ecuador, Lcdo. Lenin Moreno Garcés, declaró el estado de excepción nacional por emergencia sanitaria producto del Covid-19. En tal virtud, mediante Resolución CAL-2019-2021-213 el Consejo de Administración Legislativa CAL emitió el Reglamento para la Implementación de las Sesiones Virtuales y el Teletrabajo Emergente en la Asamblea Nacional.

**2.20.** Con fecha 3 de julio de 2020, a las 11h30, en **Sesión en modalidad virtual No. 020**, se recibió en Comisión General la comparecencia de la Dra. Diana Salazar Méndez, Fiscal General del Estado, con el fin de escuchar sus observaciones, criterios y aportes tanto al proyecto de Reforma Parcial como al proyecto de enmienda constitucional presentado por el ex asambleísta Esteban Bernal.

**2.21.** Con fecha 17 de julio de 2020, a las 10h00, en **Sesión en Modalidad virtual No. 023**, se recibió la comparecencia de los miembros del Consejo de la Judicatura; Dra. María del Carmen Maldonado Sánchez, Presidenta; Dr. Juan José Morillo Velasco; Dr. Fausto Roberto Murillo Fierro; Dra. Ruth Maribel Barreno Velin; Dr. Jorge Aurelio

Moreno Yáñez; vocales del Consejo; Dr. Santiago Peñaherrera Navas, Director Nacional de Asesoría Jurídica del Consejo de la Judicatura, a fin de escuchar sus criterios y observaciones al proyectos de reforma parcial a la Constitución y enmiendas constitucionales.

**2.22.** Mediante Memorando Nro. AN-SG-2020-1124-M, de fecha 30 de julio de 2020, remitido por el Dr. Javier Rubio Duque, Prosecretario General Temporal de la Asamblea Nacional, comunicó la renuncia irrevocable al cargo de asambleísta por la Provincia del Guayas del doctor Vicente Giovanni Taiano Basante, presentada mediante Oficio No. 520-ASVBT-PSC-MG-2020. Conforme la Resolución RL-2019-2021-038 de 24 de octubre de 2019, la asambleísta Mercedes Serrano Viteri, en su calidad de asambleísta alterna asumió la calidad de asambleísta principal en la Comisión Especializada para el Tratamiento de los Proyectos de Enmiendas y Reformas Constitucionales que Cuenten con Dictamen de Procedimiento de la Corte Constitucional; en consecuencia, mediante Oficio No. 0022-M, de fecha 3 de agosto de 2020, la Presidenta de la Comisión principalizó de forma permanente a la asambleísta Mercedes Serrano Viteri, como miembro principal de la Comisión, posesión que se llevó a cabo en el primer punto del orden del día de la Sesión No. 025 de fecha 7 de agosto de 2020. Mediante Memorando Nro. AN-COEC-2020-0026-M de fecha 13 de agosto de 2020 dirigido al Ing. César Litardo Caicedo, Presidente de la Asamblea Nacional, se solicitó que se ponga en conocimiento del Consejo de Administración Legislativa CAL la solicitud a fin de que se proceda con el nombramiento del asambleísta alterno de la asambleísta Mercedes Serrano Viteri; y mediante Memorando Nro. AN-SG-2020-1627-M de fecha 20 de septiembre de 2020 remitido por el Dr. Javier Rubio Duque, Prosecretario General Temporal se indica que se tomó nota del particular y el mismo se encuentra considerado para formar parte del orden del día a tratarse, en la próxima sesión del día del Consejo de Administración Legislativa CAL.

**2.23.** Con fecha 7 de enero de 2021, a las 15h00, **en sesión en modalidad virtual No. 040**, la Comisión Especializada Ocasional principalizó y posesionó al asambleísta René Yandún Pozo en reemplazo de la asambleísta Wilma Andrade Muñoz por ausencia temporal en virtud de la licencia solicitada mediante Memorando No. AMWP-AN-2020-025-M, de fecha 16 de diciembre de 2020, por la participación para las Elecciones Generales 2021. Así mismo conoció las licencias y oficios presentados por el asambleísta principal Washington Paredes Torres y su alterna Rosa Verdezoto Reinoso por las mismas causas. En virtud de que no existe alterno designado para este último; la Comisión de forma temporal queda con 7 miembros principales. Por último, se

conoció el Memorando Nro. AN-SG-2021-0026-M, de fecha 6 de enero de 2021, suscrito por el Dr. Javier Rubio, Secretario General de la Asamblea en donde comunica adicionalmente los nombres de las asambleístas alternas de la Comisión Rosa Orellana Román y María de Lourdes Cuesta Orellana, quienes también solicitaron licencia por las mismas causas.

Como segundo punto del orden del día se conoció y debatió el Informe para Segundo Debate del Proyecto de Enmienda Constitucional que cuentan con dictámenes de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-18-RC/19, 1-19-RC/19 y 8-19-RC/19. En dicha sesión se presentó un solo informe unificado de los tres proyectos de enmiendas constitucionales; el asambleísta Héctor Muñoz Alarcón sugirió que la Comisión debe votar los tres temas por separado, toda vez que así lo hizo para los Informes de Primer Debate. Por lo que, la recomendación fue acogida por la Presidenta de la Comisión, en tal virtud se dispuso la división y elaboración de tres informes, y suspendió la sesión autoconvocándose su continuación para el día viernes 8 de enero de 2021, a las 8h00.

**2.26.** Con fecha 8 de enero de 2021, a las 8h00, se llevó a cabo **la Continuación de la Sesión en modalidad virtual No. 040**; luego del análisis y debate se sometió a votación el Informe para Segundo Debate del Proyecto de Enmienda Constitucional que cuenta con dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-18-RC/19 presentado por el asambleísta Esteban Bernal. Se registró la siguiente votación: **6 votos a favor y 1 abstención de los asambleístas presentes en la sesión.** El asambleísta Héctor Muñoz quien consignó un voto de abstención razonó el mismo en los siguientes términos: “Si bien es cierto, es una propuesta interesante en función de velar la transparencia, sin embargo me queda una sensación de que esto es una propuesta de enmienda constitucional que podría llegar a ser absolutamente coyuntural, ningún ciudadano quiere que vuelva a pasar los actos de corrupción que se dieron en el anterior gobierno, sin embargo estaba analizando el informe y la pregunta es porque 10 años, porque no 15 y porque no 5, porque satanizar a las personas que estuvieron en un determinado gobierno, no podemos tratar de legislar o reformar una Constitución por malas experiencias puntuales. Yo prefiero pensar que en el país si puede haber funcionarios probos, funcionarios honestos en un determinado gobierno y el hecho de inhabilitarlo por 10 años aún determinado funcionario de los rangos establecido me parece exagerado; porque no hacerlo por el mismo periodo que lo ejerció. Con estas observaciones me abstengo”. Asambleísta Mercedes Serrano razonó su voto: “Convencida de que efectivamente se necesitan personas probas dentro estas instituciones que las guíen y administren de la mejor manera, voto a favor”.

Asambleísta René Yandún. “Considerando que en el informe se hace relación al art. 233 de la Constitución en el que indica que las personas contra quienes exista sentencia condenatoria, ejecutoriada por los delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, corrupción, cohecho, tráfico de influencias en fin ya son condicionamientos que se está imponiendo, voto a favor”. Asa. Elizabeth Cabezas. “A favor, existe un importante espacio en Pleno de la Asamblea Nacional para debatir este tema; en cuanto a los tiempos se pensó justamente en eso para quien ocupe una posición de Contralor, no tenga en momento determinado un conflicto de intereses de poder hacer o no hacer la evaluación, el control pertinente de una gestión que podría ser propia de quien en determinado momento tuvo a cargo una responsabilidad de gestión administrativa, pública y que luego ocupe la función de contraloría.”

El asambleísta Fabricio Villamar manifestó a continuación que la propuesta presentada por el asambleísta Esteban Bernal tiene mucho sentido en términos de evitar una injerencia política pueda guiar lo que sería las acciones de la autoridad de control, sin embargo, es importante pensar en clarificar esto en otra norma, en una que permita por ejemplo tener clara la imposibilidad de actuar del funcionario público en general en función de evitar los conflictos de intereses y con esto se hablaría en términos de la imposibilidad de cualquier funcionario público de tomar decisiones respecto de los cuales tenga, haya tenido intereses o haya fallado anteriormente.

El asambleísta René Yandún indica que el tiempo de permanencia de funciones del Contralor es de 7 años, y al poner 10 años estamos sancionado por 2 periodos que no podría ser Contralor.

El asambleísta Héctor Muñoz, indicó a la Comisión que la propuesta del proyecto de ley del Tribunal de Cuentas de la Contraloría que se debatió en la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, lastimosamente era una propuesta interesante, pero la vía no era a través de una reforma legal sino a través de una enmienda constitucional; y no tuvo los votos para pasar a primer debate y fue archivada.

**2.27.** Con fecha 8 de enero de 2021, a las 13h00, se llevó a cabo **la Continuación de la Sesión en modalidad virtual No. 040.**; la asambleísta Mercedes Serrano Viteri presentó una moción solicitando que se incorpore la Disposición Transitoria Única y Disposición Final y datos de fecha en los Informes aprobados en la Continuación de la Sesión en modalidad virtual No. 040 llevada a cabo a las 8h00, esto es, informe que cuentan con dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional No. 1-19-RC/19 presentado por la asambleísta Jeannine Cruz Vaca e informe que cuenta con dictamen

de procedimiento de la Corte Constitucional No. 1-18-RC/19 presentado por el ex asambleísta Esteban Bernal; moción que fue apoyada por el asambleísta Fabricio Villamar Jácome. La moción fue presentada por escrito con oficio No. AN-AMSV-2017-2021-002, de fecha 8 de enero de 2021. Sometida a votación la moción, **se registró 7 votos** a favor de los asambleístas presentes en la sesión.

**Durante la etapa de socialización, para la elaboración y debate del Informe para Segundo Debate han comparecido en esta Comisión los siguientes actores públicos y privados, ciudadanos, entidades del Estado y asambleístas:**

<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO</b>	<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>SESIÓN Y FECHA</b>
Dr. Pablo Celi de la Torre	Contralor General del Estado	Contraloría General del Estado	Sesión No. 007. 20 de noviembre de 2019.
Dra. Diana Salazar Méndez.	Fiscal General del Estado.	Fiscalía General del Estado.	Sesión No. 020 3 de julio 2020 11h30.
Dra. María del Carmen Maldonado Sánchez.	Presidenta.	Consejo de la Judicatura.	Sesión No. 023 17 de julio 2020. 10h00.
Dr. Juan José Morillo Velasco.	Vocal.	Consejo de la Judicatura.	Sesión No. 023 17 de julio 2020. 10h00.
Dr. Fausto Roberto Murillo Fierro.	Vocal.	Consejo de la Judicatura.	Sesión No. 023 17 de julio 2020. 10h00.
Dra. Ruth Maribel Barreno Velin.	Vocal.	Consejo de la Judicatura.	Sesión No. 023 17 de julio 2020. 10h00.
Dr. Jorge Aurelio Moreno Yáñez.	Vocal.	Consejo de la Judicatura.	Sesión No. 023 17 de julio 2020. 10h00.
Dr. Santiago Peñaherrera Navas.	Director Nacional de Asesoría Jurídica.	Consejo de la Judicatura.	Sesión No. 023. 17 de julio 2020. 10h00.

### **3. BASE CONSTITUCIONAL Y LEGAL PARA EL TRATAMIENTO DE LOS PROYECTOS DE ENMIENDA CONSTITUCIONAL**

Para el tratamiento del Proyecto de Enmienda Constitucional que cuenta dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-18-RC/19, se han considerado las siguientes normas constitucionales y legales:

### **3.1.- Constitución de la República:**

*“Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.*

*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.*

*Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible”.*

*“Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: (...)*

*8. 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”.*

*“Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:*

*1. Elegir y ser elegidos.*

*2. Participar en los asuntos de interés público. (...)*

*4. Ser consultados.*

*7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.”*

*“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.”*

*“Art. 103.- La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente. Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia. Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto, pero no vetarlo totalmente. Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra.”*

*“Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: (...)*

*5.- Participar en el proceso de reforma constitucional.”*

*“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”.*

**“Art. 443.-** *La Corte Constitucional calificará cuál de los procedimientos previstos en este capítulo corresponden en cada caso.”*

**3.2.- Regla Jurisprudencial Obligatoria emitida por la Corte Constitucional mediante Sentencia No. 018-18-SIN-CC:** *“En la tramitación de proyectos de enmienda constitucional de iniciativa de la Asamblea Nacional previsto en el artículo 441 numeral 2 de la Constitución de la República, la votación de enmienda por parte de la Asamblea Nacional se realizará en virtud del principio de deliberación democrática, respecto de cada uno de los artículos propuestos, quedando prohibida la votación por bloque de la propuesta.”*

### **3.3. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:**

**“Art. 99.- Modalidades de control constitucional.** - *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.*
- 2. Sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo.*
- 3. Sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales.”*

**“Art. 100.- Remisión de proyecto normativo.** - *Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde, de acuerdo en los siguientes casos:(.....)*

- 2. Cuando la iniciativa provenga de la ciudadanía, 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;*

*En todos los casos se deberá anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción.”*

**“Art. 101.- Contenido del dictamen.** - El dictamen de la Corte Constitucional deberá indicar cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución debe seguirse para tramitar el proyecto normativo, y las razones de derecho que justifican esta decisión. Para tal efecto, se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

1. Cualquier proyecto normativo que tenga por objeto o efecto restringir el alcance de los derechos y garantías constitucionales fundamentales o modificar el régimen procedimental de reforma a la Constitución, sólo podrá tramitarse de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 444 de la Constitución, a través de la convocatoria a una Asamblea Constituyente;

2. Cuando el proyecto normativo no encuadre en el supuesto del numeral anterior, se tramitará de acuerdo con el procedimiento para las enmiendas o reformas constitucionales, según sea el caso.”

### **3.4. Ley Orgánica de la Función Legislativa**

**“Art. 60.- Inclusión del informe para primer debate en el orden del día.** - Las comisiones especializadas elevarán los respectivos informes a conocimiento de la Presidencia de la Asamblea Nacional. El Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, ordenará su distribución a los asambleístas por Secretaría General de la Asamblea Nacional. El primer debate se desarrollará, previa convocatoria del Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, en una sola sesión y las y los asambleístas presentarán sus observaciones por escrito en el transcurso de la misma sesión o hasta tres días después de concluida la sesión. El Pleno, con la mayoría absoluta de sus miembros, podrá resolver el archivo del proyecto de ley.”

**“Art. 73.- Reforma Constitucional.** - El procedimiento de reforma o enmienda constitucional se sujetará a los requisitos y trámites determinados en la Constitución de la República.

*Para el tratamiento de las reformas constitucionales, el CAL creará e integrará una Comisión Especializada Ocasional.”*

### **3.5. Reglamento de la Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales. -**

**“Artículo 28.- De los informes.** - Las comisiones especializadas permanentes y ocasionales elaborarán un informe sobre el proyecto de ley o resolución, que contendrán, como mínimo, lo siguiente:

- Número y nombre de la comisión especializada permanente y ocasional.
- Fecha de informe.
- Objeto.
- Antecedentes.
  - Detalle de la sistematización de las observaciones realizadas por los asambleístas y de los ciudadanos que participaron.
  - Detalle de la socialización realizada por la comisión especializada permanente y ocasional.
- Análisis y razonamiento.
- Asambleísta ponente.
- Nombre y firma de los asambleístas que suscriben el informe.
- Texto propuesto de articulado de proyecto de ley o resolución, según corresponda.
- Certificación de la secretaria o secretario relator de los días en que fue debatido el proyecto de ley o resolución, según corresponda.
- Detalle de anexos, en caso de existir.”

### **3.6. Reglamento para la Implementación de las Sesiones Virtuales y el Teletrabajo Emergente en la Asamblea Nacional. -**

**“Artículo 1.- Objeto.** - Este Reglamento tiene por objeto regular la implementación de las sesiones virtuales del Pleno, del Consejo de Administración Legislativa y de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales; así como la aplicación del teletrabajo emergente de los servidores de la Gestión Legislativa y Administrativa de la Asamblea Nacional. Se podrá acordar la convocatoria a sesiones virtuales y la aplicación del teletrabajo emergente, siempre que medien circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, de acuerdo a lo determinado en la codificación del Código Civil, que hagan necesaria su implementación, como en el caso de la emergencia sanitaria nacional por la pandemia del COVID-19.”

**“Artículo 2.- Ámbito.** - El presente Reglamento es de obligatorio cumplimiento para el Presidente de la Asamblea Nacional, asambleístas principales, suplentes y quienes se principalicen de acuerdo con las disposiciones previstas en la Ley Orgánica de la Función Legislativa y en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

*De la misma manera estas disposiciones son obligatorias para el Secretario General de la Asamblea Nacional, Secretarios y Secretarias Relatoras de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales y los servidores legislativos que dependan presupuestaria y administrativamente de la Asamblea Nacional, bajo cualquier modalidad, sea con nombramiento o contrato de servicios ocasionales, en el ámbito y ejercicio de sus funciones.”*

#### **4. ANÁLISIS Y RAZONAMIENTO:**

##### **4.1. SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE ENMIENDA CONSTITUCIONAL**

El carácter supremo de la Constitución en el marco de un Estado constitucional de derechos y justicia como el ecuatoriano, se configura en torno a varios aspectos, tales como la ampliación del catálogo de derechos, la generación de varias garantías constitucionales para lograr la concreción de los derechos, y los denominados candados constitucionales. Estos últimos constituyen mecanismos que el constituyente ha determinado a fin de que la modificación constitucional no se realice sino por causas justificadas y una vez se cumplan ciertos requisitos.

Las características anteriores sustentan los dos principios fundamentales de un Estado constitucional: la supremacía y la rigidez constitucional. De ahí que, conforme afirma la Corte Constitucional en la sentencia N.º 018-18-SIN-CC de fecha 1 de agosto de 2018 “... la Constitución establece de forma expresa los mecanismos en virtud de los cuales su contenido puede ser modificado a través de la existencia de procesos gravosos que por su naturaleza y fin son sujetos a una gradación mayor o menor, pero que en definitiva, buscan que el contenido de la Constitución, como se ha hecho referencia anteriormente, no sea modificado con facilidad, como si se tratará de una norma infraconstitucional”.

Estos mecanismos de modificación contenidos en la misma Norma Fundamental son tres: la enmienda (art. 441) la Reforma Parcial (art. 442) y la Asamblea Constituyente (art. 444). La enmienda constitucional se realiza mediante referéndum popular por iniciativa ciudadana o del Presidente de la República o por aprobación de la Asamblea Nacional, no pudiéndose alterar la estructura de la Constitución, el carácter o elementos constitutivos del Estado, establecer restricciones a derechos ni modificar el procedimiento de reforma de la Constitución.

La reforma parcial se realiza mediante referéndum popular por iniciativa ciudadana, Asamblea Nacional o Presidente. El proyecto o propuesta normativa que pasa por la aprobación parlamentaria no puede restringir derechos o garantías ni modificar el procedimiento de reforma constitucional. Sin embargo, dado que no está restringido es posible la alteración del carácter o elementos constitutivos del Estado y la estructura fundamental de la Constitución.

En cuanto a la enmienda constitucional, La Corte Constitucional mediante Dictamen N. 001-14-DRC-CC, expresó que aquella constituye el procedimiento menos riguroso, dado que procede en los casos en que la modificación, supresión o incorporación de uno o varios artículos no alteren la estructura de la Constitución, el carácter y elementos constitutivos del Estado, no establezcan restricciones a los derechos y garantías constitucionales, y no alteren el procedimiento de reforma a la Constitución. La enmienda constitucional se distingue de los otros procesos, debido al efecto que persigue, puesto que, respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional.

Finalmente, la Asamblea Constituyente que tiene que ser convocada a través de consulta popular con la finalidad de redactar una nueva Constitución, cumpliendo el procedimiento establecido para tal efecto. En este último mecanismo los límites son mínimos, salvo la observancia del principio de no regresividad o de progresividad, que implica la imposibilidad de que en la nueva redacción se eliminen derechos precedentemente conquistados.

Ahora bien, el tema que se analiza en el presente informe corresponde a la presentación de tres proyectos de enmienda constitucional, por tanto, enmarcadas en lo dispuesto en el artículo 441 número 2 de la Constitución.

El procedimiento, de acuerdo con lo que establece el artículo 441 de la Constitución, establece que 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.

#### **4.1.1. Del procedimiento en la Comisión Especializada Ocasional para el tratamiento de los proyectos de enmiendas y reformas constitucionales**

Para el tratamiento de la propuesta de enmienda de la Constitución, igual como ocurre con propuestas de reforma parcial de la Constitución, de conformidad con lo que establece el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el Pleno de la Asamblea, con el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes, crea una comisión especializada ocasional, para el análisis de la reforma parcial o enmienda constitucional. Instalada la comisión, por Secretaría, se le remite el proyecto de enmienda o reforma parcial de la constitución, adjuntando el dictamen de la Corte Constitucional.

Para el caso de los proyectos de enmienda o reforma parcial de la Constitución, la comisión especializada ocasional dentro del plazo máximo de sesenta días, contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto, presenta a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, su informe con las observaciones que juzgue necesarias introducir. Dentro del referido plazo, se deberá considerar uno no menor a los quince días, para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, puedan acudir ante la comisión especializada ocasional y exponer sus argumentos. En ningún caso, la comisión especializada ocasional podrá emitir su informe en un plazo menor a los treinta días.

El proyecto de enmienda de uno o varios artículos de la Constitución se tramitará en dos debates; el segundo debate se realizará de modo impostergable en los treinta días siguientes al año de realizado el primero. El proyecto de enmienda constitucional será aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional con el voto favorable de la mayoría calificada de sus integrantes.

En la tramitación de proyectos de enmienda o reforma parcial de la Constitución por iniciativa de la Asamblea Nacional, la votación se realizará respecto de cada uno de los artículos propuestos, quedando prohibida la votación del texto por secciones o bloques.

Finalmente, se enfatiza que los informes que emiten las comisiones especializadas son informativos y no vinculantes.

#### **4.1.2. Del alcance de los debates de la Asamblea Nacional con relación a las propuestas de enmienda constitucional**

En cuanto a lo que la Asamblea Nacional puede hacer durante los debates establecidos en el artículo 441 número 2 de la Constitución es menester señalar que no existe un procedimiento claro y definido. No obstante, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 018-18-SIN-CC de fecha 1 de agosto de 2018, advierte que en función del principio democrático y el proceso deliberativo la Asamblea Nacional puede modificar el texto de la propuesta de enmienda constitucional durante los dos debates, no estando obligada a aprobar la propuesta original de forma íntegra. Respecto a esta posibilidad, el fallo constitucional señala lo siguiente:

En efecto, el artículo 441, número 2 de la Constitución de la República se refiere únicamente a la obligación de tramitar la enmienda en dos debates y que el segundo debate se realice dentro de los treinta días posteriores al año de realizado el primero. Ello, sin embargo, no implica necesariamente que la inclusión de textos entre debates y antes de la votación esté prohibida. Como esta Corte ya ha señalado previamente en la presente sentencia, el artículo señalado no puede ser interpretado en prescindencia de los fines constitucionales que lo inspiran.

Así, la maximización de oportunidades de participación de la ciudadanía obliga a esta Corte a concluir que las intervenciones recogidas en el primer debate, los aportes que la ciudadanía hizo llegar a la comisión especializada entre el primer y segundo debate, así como los criterios de los asambleístas en el segundo debate, debían tener un efecto útil en el proyecto de enmiendas tramitadas.

Esta Corte se pregunta, ¿cuál sería la razón para que el constituyente ecuatoriano haya previsto la existencia de dos debates legislativos, si la Asamblea Nacional se enfrentare únicamente a la opción binaria de aprobar o reprobar las propuestas de enmienda constitucional? Más aún, si para la aprobación de enmiendas presentadas por iniciativa de otros actores -en concreto, el Presidente de la República y la ciudadanía-, la Constitución obliga a hacer uso de un mecanismo de democracia directa, como es la convocatoria a referéndum, ¿qué mecanismo podrá utilizar la Asamblea Nacional para maximizar las oportunidades de participación democrática de la ciudadanía, a través de sus representantes, o de manera directa? La respuesta a dichas preguntas no puede ser sino, la utilización de mecanismos efectivos de consulta e intervención efectiva de la ciudadanía y sus representantes.

En igual sentido, en Dictamen N.º 1-18-RC/19 la Corte Constitucional al analizar la propuesta de modificación constitucional de los artículos 196 y 211 de la Constitución vía enmienda destacó que es a la Asamblea Nacional a la que le corresponde el análisis

de la procedencia o no de dichas modificaciones en función de los debates que debe realizar, refiriendo con esto la posibilidad de reforma. Así, en el fallo constitucional se advierte lo siguiente: “A la Corte no le corresponde evaluar si son convenientes o no, buenas o malas propuestas de modificación, que dependerán del debate y de los argumentos parlamentarios, sino si restringen o no derechos o si se encuentran en los supuestos para saber si se trata de enmienda o reforma constitucional”.

En suma, la Asamblea Nacional tiene plenas facultades para generar en el debate legislativo modificaciones, sustituciones, eliminaciones, adiciones, entre otras, alteraciones a la propuesta de reforma parcial. Estas atribuciones están vinculadas a la naturaleza y finalidad del principio de deliberación del que está dotado el trabajo de la Asamblea Nacional, en tanto, sus funciones se sustentan en la deliberación democrática que hace alusión a la toma de decisiones de carácter político sobre la base de opiniones múltiples, plurales y divergentes.<sup>1</sup>

Como corolario de lo anterior, el profesor de Derecho Constitucional, Jorge Benavides en un comunicado remitido a la presidenta de la Comisión con motivo del segundo debate en sede legislativa de la iniciativa de reforma parcial de la Constitución presentada por el Comité por la Institucionalización Democrática, ratificó las facultades de la Asamblea Nacional para discutir la propuesta de reforma pudiendo modificarla si de los debates surge tal hecho, criterio que puede extenderse a las enmiendas constitucionales. Pensar que, por el contrario, la Asamblea Nacional no puede modificar las propuestas sería inadecuado, así sostiene el abogado Benavidez que si la Asamblea no pudiese modificar ningún aspecto de las propuestas no tendría mayor sentido la existencia de los dos debates, entre los cuales media un tiempo prudencial, lo cual introduce un grado de rigidez adicional, agravamiento del procedimiento, con el fin de que los asambleístas cuenten con el tiempo adecuado para analizar la propuesta de modificación constitucional antes de su votación”.<sup>2</sup>

#### **4.1.3. Del análisis de constitucionalidad que realizó la Corte Constitucional a la propuesta de enmienda**

---

<sup>1</sup> Arango, Rodolfo (2006) “Decisionismo y deliberación. Dos formas de representación política” en Revista Española de Investigaciones Sociológicas. pg. 19.

<sup>2</sup> Comunicación presentada por el profesor de Derecho Constitucional Jorge Benavides, el 11 de diciembre de 2020 a la presidenta de la Comisión Ocasional de Enmiendas y Reformas Constitucionales de la Asamblea Nacional, con motivo del segundo debate en sede legislativa de la iniciativa de reforma parcial de la Constitución.

En relación con la propuesta de modificación constitucional que nace por iniciativa de la Asamblea Nacional, el numeral 3 del artículo 100 de la LOGJCC, determina que todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional, para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde. La solicitud debe remitirse antes de dar inicio al proceso de aprobación legislativa.

De acuerdo con los artículos 99 y 100 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y de conformidad con el Dictamen No. 4-18-RC/19 de la Corte Constitucional existen tres momentos diferenciados en la actuación de la Corte Constitucional respecto de las propuestas de modificación constitucional.

El primero consiste en un dictamen de procedimiento en el que se determina el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional. El segundo momento se produce con la emisión de una sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum, cuando la vía de modificación constitucional de que se trate lo requiera. Y, el tercero, corresponde a una sentencia de constitucionalidad de la respectiva modificación de la Constitución, en la que se ejerza el control ex post de la enmienda, reforma o cambio constitucional.

En este orden de ideas la propuesta de enmienda constitucional que se analiza fueron presentadas a la Corte Constitucional a fin de que el máximo órgano de control constitucional se pronuncie en cuanto al primer momento estableciendo el procedimiento correspondiente, circunstancia de la que derivó el siguiente pronunciamiento:

- **Dictamen N.º 1-18-RC/19 emitido el 28 de mayo de 2019 con relación a la propuesta de enmienda presentada por el asambleísta Esteban Bernal respecto de los artículos 196 y 211 de la Constitución**

El 8 de enero de 2018, el Dr. José Serrano Salgado, entonces presidente de la Asamblea Nacional, remitió a la Corte Constitucional la propuesta de "enmienda" de los artículos 147 numeral 18, 196 y 211 de la Constitución de la República ("Constitución"). La propuesta fue presentada por el asambleísta Esteban Bernal y respaldada por otros 46 asambleístas. Esto con el fin de que la Corte Constitucional determine cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución es el que corresponde a la propuesta planteada.

La Corte Constitucional analizó la solicitud de modificación de tres disposiciones de la Constitución, y emitió el Dictamen de Procedimiento N.º 1-18-RC/19 dentro del caso N.º 1-18-RC el 28 de mayo de 2019. En su examen de constitucionalidad la Corte Constitucional dividió su razonamiento en dos partes de conformidad con la propuesta: 1. Limitación a la facultad presidencial para conceder indultos (artículo 147.18); y, 2. Ampliación de requisitos para ejercer el cargo de Fiscal General del Estado y Contralor General del Estado (artículos 196 y 211 respectivamente).

En cuanto al primer punto se indicó que, si bien el indulto no está reconocido como un derecho, se podría señalar que la propuesta implica regresividad. Sin embargo, dado que realiza una distinción entre personas privadas de libertad por tipos de delitos, y esta distinción tiene relevancia con el principio y el derecho a la igualdad y a la prohibición de discriminación, a criterio de la Corte Constitucional existe una potencial discriminación que termina restringiendo o anulando derechos.

La restricción de la facultad presidencial para conceder el indulto, aplicando el principio y el derecho a la igualdad y no discriminación, excluye sin debida justificación a personas condenadas por delitos contra la administración pública, genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia. Por lo que, considera la Corte que esta exclusión, *de iure*, anula la posibilidad de obtener la libertad por la potencial aplicación de un indulto.

De ahí que, al implicar una eventual restricción al derecho a la igualdad y, por implicación al derecho a la libertad, la vía que determina la Corte para la modificación constitucional propuesta al artículo 147 numeral 18, es la prevista en el artículo 444 de la Constitución, esto es, mediante una Asamblea Constituyente.

En cuanto al segundo punto que establece requisitos adicionales para el cumplimiento de determinados cargos y funciones públicas, en concreto: Fiscal General del Estado y Contralor General del Estado, la Corte Constitucional determina que la propuesta comporta una configuración de tipo normativa, que regula un derecho sin anular la titularidad de los derechos de participación. La propuesta establece requisitos en términos generales, presupuestos que los proponentes de la modificación constitucional consideran importantes para prevenir la corrupción y son exigencias al ejercicio de la máxima representación institucional de la Fiscalía General del Estado y de la Contraloría General del Estado.

De ahí que, al no verificarse los presupuestos requeridos para una modificación constitucional vía Asamblea Constituyente o mediante reforma constitucional, la vía que corresponde seguir a las modificaciones constitucionales propuestas para el artículo 196 y artículo 211, es la del artículo 441 de la Constitución, y específicamente el numeral 2 de dicho artículo, esto es, enmienda constitucional.

Así, la decisión contenida en el dictamen de procedimiento N.º 1-18-RC/19 es la siguiente:

- a) Determinar que la vía que debe seguir la modificación constitucional propuesta en el artículo 147 numeral 18, es mediante una Asamblea Constituyente, conforme lo prevé el artículo 444 de la Constitución.
- b) Determinar que la vía que deben seguir las modificaciones constitucionales propuestas para el artículo 196 y artículo 211, es la de las enmiendas, conforme lo prevé el artículo 441, numeral 2 de la Constitución.

Con estas consideraciones, procederemos a analizar la propuesta de enmienda presentada por el asambleísta Esteban Bernal respecto de los artículos 196 y 211 de la Constitución.

#### **4.2 SOBRE LA PROPUESTA DE ENMIENDA CONSTITUCIONAL PRESENTADA POR EL ASAMBLEÍSTA ESTEBAN BERNAL RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 196 Y 211 DE LA CONSTITUCIÓN**

De conformidad con la propuesta de enmienda constitucional, presentada por el asambleísta Esteban Bernal el 21 de noviembre de 2017, se propuso la modificación del artículo 147 número 18 de la Constitución en cuanto a la limitación a la facultad presidencial para conceder indultos; y, la modificación de los artículos 196 y 211 de la Constitución a fin de ampliar los requisitos para ejercer el cargo de Fiscal General del Estado y Contralor General del Estado.

Dichas propuestas de modificaciones constitucionales fueron sometidas a análisis de la Corte Constitucional que emitió el Dictamen de procedimiento N.º 1-18-RC/19 dentro del caso N.º 1-18-RC el 28 de mayo de 2019, en que se resolvió, en la parte pertinente: “a) Determinar que la vía que debe seguir la modificación constitucional propuesta en el artículo 147 numeral 18, es mediante una Asamblea Constituyente, conforme lo determina el artículo 444 de la Constitución; b) Determinar que la vía que deben seguir las modificaciones constitucionales propuestas para el artículo 196 y artículo 211, es la de las enmiendas conforme lo determina el artículo 441 numeral 2 de la Constitución”.

En tal razón, el presente análisis se enfocará exclusivamente en la propuesta de modificación de los artículos 196 y 211 de la Constitución referente a la ampliación de los requisitos para ejercer el cargo de Fiscal General del Estado y Contralor General del Estado, cuyo procedimiento es la enmienda constitucional.

Con relación a este planteamiento, el asambleísta proponente plantea modificaciones en las disposiciones constitucionales que establecen los requisitos para ser Fiscal General del Estado y que tratan de la Contraloría General del Estado, para efectos de incorporar para estos cargos como un requisito para su designación el no haber ejercido durante los 10 años previos a presentarse al concurso correspondiente *“cargos de libre nombramiento y remoción con rango ministerial o su equivalente”*.

Los cambios constitucionales, de conformidad con la propuesta de inicial serían los siguientes:

Artículo 2.- En el artículo 196, después del numeral 3 agréguese el numeral 4 con el siguiente texto: “4. No podrá ser Fiscal General del Estado quien, durante los 10 años previos a presentarse al concurso acorde a ley, haya ejercido cargos de libre nombramiento y remoción con rango ministerial o su equivalente, a los que eventualmente deba realizar una investigación pre procesal y procesal penal”.

Artículo 3.- En el artículo 211, incorporar el siguiente texto: “La o el Contralor General del Estado reunirá los siguientes requisitos: 1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y estar en goce de los derechos políticos. 2. Tener título de tercer nivel legalmente reconocido en el país y conocimientos en gestión administrativa. 3. Haber ejercido con idoneidad y probidad notorias su profesión o la docencia universitaria por un lapso mínimo de diez años. 4. No podrá ser Contralor General del Estado quien, durante los 10 años previos a presentarse al concurso acorde a ley, haya ejercido cargos de libre nombramiento y remoción con rango ministerial o su equivalente, a los que eventualmente deba realizar el control administrativo, auditoría interna, auditoría externa, y/o determinar responsabilidades administrativa y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal”.

Como fundamentos para tales modificaciones se destaca la necesidad de elevar los estándares de imparcialidad y probidad para ejercer los cargos de Fiscal y Contralor General del Estado y la consideración de que dichos requisitos serían importantes para prevenir la corrupción, en tanto son exigencias al ejercicio de la máxima representación institucional de la Fiscalía General del Estado y de la Contraloría General del Estado.

A efectos de comprender de mejor manera la propuesta, es menester recordar que según lo previsto en el artículo 195 de la Constitución, la Fiscalía General del Estado dirige de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal, acusando a presuntos infractores ante el juez competente e impulsando la acusación en la sustanciación del juicio penal.

Por otro lado, el artículo 212 número 2 de la Constitución establece que la Contraloría General del Estado tiene como función 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.

De tal manera, las principales atribuciones de la Fiscalía General del Estado como de la Contraloría General del Estado están relacionadas con la investigación y determinación de responsabilidades administrativas, civiles culposas y penales, en lo que corresponde. De ahí que, el espíritu de la propuesta de reforma a la Constitución comporta que las personas que sean designadas en esos cargos de acuerdo con el procedimiento de ley no impidan, obstaculicen o eviten procesos de investigación y acusación en su contra en razón de actuaciones ejecutadas en cargos públicos de alto rango que hubieren ejercido anteriormente o en contra de sus pasadas autoridades nominadoras.

La intención es claramente evitar que se genere impunidad frente a la posible comisión de delitos o la utilización inadecuada de los recursos estatales, lo que deriva en corrupción. De hecho, el asambleísta proponente reconoce que la modificación se plantea para combatir las redes de corrupción que abarcan en muchos casos a las propias entidades de control y judicialización.

A fin de continuar con el análisis señalado, la Comisión escuchó a la actual titular de la Fiscalía General del Estado, Dra. Diana Salazar, en sesión en modalidad virtual N.º 020 de 3 de julio de 2020 quien manifestó estar de acuerdo con el cambio constitucional, señalando que tiene relación con la independencia y autonomía de la Fiscalía General del Estado, con objeto de que en el momento que se deba realizar algún tipo de investigación o procesar a quien nombró al titular de la institución pública no se tengan compromisos al respecto.

Anotó también la actual Fiscal General del Estado que, varios de los delitos con relación a las posibles investigaciones tienen el carácter de imprescriptibles, tales

como peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito por tanto el limitante temporal de 10 años, no influiría en estos casos. Al respecto, esta Comisión observa que la preocupación de la Fiscal queda zanjada si se considera lo dispuesto en el tercer inciso del artículo 233 de la Constitución que indica “Las personas contra quienes exista sentencia condenatoria ejecutoriada por los delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias, y testaferrismo; así como, lavado de activos, asociación ilícita, y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción; estarán impedidos para (...) desempeñar empleos o cargos públicos.

Por otro lado, en sesión en modalidad virtual 023 de 17 de julio de 2020, se escuchó también a la Dra. María del Carmen Maldonado, actual presidenta del Consejo de la Judicatura quien como aspecto negativo sostuvo que la modificación impediría que accedan al cargo de Fiscal General del Estado, las personas que hubieren realizado una trayectoria consistente, relevante y permanente en el ámbito profesional, debido a que el impedimento de haber ejercido un cargo con rango ministerial o su equivalente durante 10 años, no considera la importancia de la experticia y la trayectoria en la función pública. Para efectos, de evitar esta dificultad la sugerencia de la Dra. Maldonado se orientó a que se especifique que los cargos equivalentes al rango ministerial sean exclusivamente de la Función Ejecutiva.

En igual sentido se pronunció la asambleísta Wilma Andrade quien destacó que no se puede imposibilitar de forma general la participación de quien quiera optar por el cargo de Fiscal General del Estado y hubiere ejercido un cargo público; de ahí que, consideró pertinente la precisión de que el cargo se hubiere ejercido en la Función Ejecutiva. Con esta especificación en las disposiciones se garantiza que quien hubiere estado en el ámbito Ejecutivo y posteriormente es designado como titular de la Fiscalía General del Estado o de la Contraloría General del Estado cumpla con sus tareas de investigación y control, incluso respecto de personas relacionadas con su anterior responsabilidad.

En lo que se refiere al cargo de Contralor General del Estado es importante señalar que los requisitos que se establecen en la propuesta, además del analizado, son los mismos que la Constitución prevé para el Fiscal General del Estado, lo que guarda sentido estimando que las dos instituciones públicas cumplen funciones similares en cuanto a la investigación y control de actos u omisiones que inobservan la ley.

Con estas consideraciones, esta Comisión considera oportuno sugerir al Pleno de la Asamblea Nacional la aprobación de la enmienda constitucional relacionada con los artículos 196 y 211 de la Constitución a fin de establecer requisitos para la designación de Contralor General del Estado e incorporar un requisito más para la designación de Fiscal General del Estado. No obstante, se recomienda realizar algunos cambios en el articulado propuesto en función de las observaciones establecidas por actores públicos y asambleístas a partir del conocimiento del informe para primer debate de estas enmiendas.

De esta manera, los cambios que se sugieren son agregar que los cargos públicos que configuran impedimento se hubieren ejercido en la Función Ejecutiva; así como la eliminación de las especificaciones atinentes a las atribuciones de estas instituciones al final del requisito. En tal virtud, los artículos quedarían de la siguiente manera:

**Art. 1.-** Reformar el artículo 196 de la Constitución agregando el siguiente numeral después del numeral 3:

*“4. No podrá ser Fiscal General del Estado quien, durante los 10 años previos a presentarse a concurso acorde a ley, haya ejercido cargos de libre nombramiento y remoción con rango ministerial o su equivalente en la Función Ejecutiva”.*

**Art. 2.-** Reformar el artículo 211 de la Constitución agregando lo siguiente al final del artículo:

*“La o el Contralor General del Estado reunirá los siguientes requisitos:*

- 1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y estar en goce de los derechos políticos.*
- 2. Tener título de tercer nivel legalmente reconocido en el país y conocimientos en gestión administrativa.*
- 3. Haber ejercido con idoneidad y probidad notorias su profesión o la docencia universitaria por un lapso mínimo de diez años.*
- 4. No podrá ser Contralor General del Estado quien, durante los diez años previo a presentarse en el concurso acorde a ley, haya ejercido cargos de libre nombramiento y remoción con rango ministerial o su equivalente en la Función Ejecutiva.”*

Finalmente, conviene enfatizar que la Corte Constitucional en el Dictamen de Procedimiento N.º 1-18-RC/19 determinó que desempeñar empleos y funciones públicas, como la de fiscal y contralor, es un derecho reconocido en el artículo 61 (7) de la Constitución, que se ejerce en función de los méritos y capacidades.

Sin embargo, agregó que los derechos de participación son regulables y configurables por el órgano deliberativo parlamentario, por lo que se puede, por ejemplo, determinar edades, exigencia de títulos profesionales, años de experiencia y más sin que se pueda considerar que éstas afectan la igualdad, siempre que sean normas de carácter general y no establezcan diferencias discriminatorias. Así, concluyó la Corte Constitucional que la propuesta es una configuración de tipo normativa, que regula un derecho sin anular la titularidad de los derechos de participación.

## **CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN**

Esta Comisión concluye que la propuesta de modificación de los artículos 196 y 211 de la Constitución resulta importante para efectos de evitar posibles impedimentos u obstáculos en la correcta ejecución de las funciones de investigación y control de la Fiscalía General del Estado y la Contraloría General del Estado.

Por lo tanto, se recomienda al Pleno de la Asamblea Nacional la aprobación de la enmienda constitucional con algunos cambios en el articulado propuesto en función de las observaciones establecidas por actores públicos y asambleístas a partir del conocimiento del informe para primer debate de las presentes enmiendas.

## **5.- ASPECTOS FORMALES DE LAS PROPUESTAS DE ENMIENDA CONSTITUCIONAL**

La Comisión, de acuerdo con la técnica legislativa realiza ajustes al texto del articulado, aclarando las normas, utilizando un adecuado manejo del lenguaje de género considerando que, a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 2008, se ha integrado en todo el ordenamiento jurídico contenidos axiológicos. En este sentido, se ha recalcado el papel transformador del lenguaje jurídico y su importancia para la realización de los derechos contenidos en la Norma Fundamental, reiterando que este debe ajustarse a la dignidad humana y a los principios y valores constitucionales. *“El lenguaje no es un medio neutral de comunicación, por el contrario, tiene un enorme poder instrumental y simbólico, de ahí que, puede ser modelador de la realidad o reflejo de la misma, proyectándose en el lenguaje jurídico y constituyéndose así, en un factor potencial de inclusión o exclusión social, esto es en la redacción de las normas.”*

## 6.- FORMA DE VOTACIÓN POR PARTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL RESPECTO DE LA PROPUESTA DE ENMIENDA CONSTITUCIONAL

En cuanto al procedimiento de enmienda de la Constitución que corresponde a la Asamblea Nacional, el artículo 441 número 2 de la Norma Fundamental establece que la forma de votación será la siguiente “La reforma sólo se aprobará si obtiene el respaldo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional”.

En tal sentido, vale destacar que con fecha 10 de noviembre de 2020 en Registro Oficial N.º 326-S se publicaron las reformas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, mediante la cual se desarrolló el procedimiento de reforma constitucional estableciendo en la parte pertinente del artículo 73, lo siguiente:

El proyecto de enmienda de uno o varios artículos de la Constitución se tramitará en dos debates; el segundo debate se realizará de modo impostergable en los treinta días siguientes al año de realizado el primero. El proyecto de enmienda constitucional será aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional con el voto favorable de la mayoría calificada de sus integrantes.

(...)

En la tramitación de proyectos de enmienda o reforma parcial de la Constitución por iniciativa de la Asamblea Nacional, **la votación se realizará respecto de cada uno de los artículos propuestos**, quedando prohibida la votación del texto por secciones o bloques (Resaltado fuera de texto).

Ahora bien, si bien estas reformas de conformidad con su disposición final entran en vigencia en la siguiente legislatura o período legislativo, esta disposición guarda conformidad con lo dispuesto en la sentencia N.º 018-18-SIN-CC mediante la cual se establece que la aprobación en la Asamblea Nacional del proyecto de reforma parcial a la Constitución debe realizarse artículo por artículo y no en bloque. Así, el fallo descrito señaló que la votación en bloque vulnera los principios de rigidez y supremacía constitucional:

Por lo expuesto, la Corte Constitucional concluye que la votación en "bloque" efectuada dentro del procedimiento de enmienda constitucional, como si se tratará de cualquier proyecto normativo, inobservó el principio de rigidez y supremacía constitucional, así como la esencia de los mecanismos de modificación constitucional previstos en la Constitución de la República.

En consecuencia, esta Comisión **sugiere al Pleno de la Asamblea Nacional que durante el segundo debate la aprobación del proyecto de enmienda constitucional se realice**

de conformidad con lo establecido en el artículo 441 número 2 de la Constitución, esto es, con el respaldo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional y que la votación no se realice en bloque, sino que la deliberación responda a un análisis particular de cada artículo.

#### 7.- CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN.

La Comisión Especializada Ocasional para el Tratamiento de los Proyectos de Enmiendas y Reformas Constitucionales que cuenten con Dictamen de Procedimiento de la Corte Constitucional, sobre la base de los argumentos antes expuestos, pone en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional el **Informe para Segundo Debate del Proyecto de Enmienda Constitucional que cuenta dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-18-RC/19**, el mismo que fue **conocido, debatido y APROBADO** por la Comisión en la Continuación de la Sesión en modalidad virtual No. 040 de fecha 8 de enero de 2021, con **SEIS (6) VOTOS A FAVOR Y UNA (1) ABSTENCIÓN**.

#### 8.- RESOLUCIÓN.

Por las motivaciones constitucionales y legales expuestas, así como las señaladas en la Sesiones 007, 010, 011, 020, 023, 040 y Continuación de la Sesión 040 esta Comisión Especializada Ocasional para el Tratamiento de los Proyectos de Enmiendas y Reformas Constitucionales que cuenten con Dictamen de Procedimiento de la Corte Constitucional, **RESUELVE APROBAR** el presente **Informe para Segundo Debate del Proyecto de Enmienda Constitucional que cuenta dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-18-RC/19**, con **SEIS (6) VOTOS A FAVOR** votos a favor; **CERO (0) votos en contra, UNA (1) abstención**; **CERO (0) voto en blanco** y **CERO (0) ausencias** de las y los asambleístas presentes.

#### 9.- ASAMBLEÍSTA PONENTE.

La asambleísta ponente del presente Proyecto de Enmienda Constitucional que cuenta con dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-18-RC/19 es la asambleísta Elizabeth Cabezas Guerrero, Presidenta de esta Comisión Especializada Ocasional.

**LAS SEÑORAS Y LOS SEÑORES ASAMBLEÍSTAS QUE SUSCRIBEN EL PRESENTE  
INFORME PARA SEGUNDO DEBATE DEL “Proyecto de Enmienda Constitucional que  
cuenta dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-18-RC/19”**

Elizabeth Cabezas Guerrero  
**PRESIDENTA**

René Yandún Pozo  
**MIEMBRO**

Jeannine Cruz Vaca  
**MIEMBRO**

Mercedes Serrano Viteri  
**MIEMBRO**

Héctor Muñoz Alarcón  
**MIEMBRO**

Carlos Cambala Montece  
**MIEMBRO**

Fabricio Villamar Jácome  
**MIEMBRO**

**PROYECTO DE ENMIENDA CONSTITUCIONAL  
ARTÍCULOS 196 Y 211 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA**

**EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL**

**CONSIDERANDO:**

**Que**, el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad que se ejerce a través de los órganos de poder público.

**Que**, el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador determina que es deber primordial del Estado, entre otros, el garantizar a sus habitantes el derecho a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

**Que**, el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

**Que**, la Convención Interamericana contra la Corrupción ratificada por el Ecuador el 22 de mayo de 1997, manifiesta que la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

**Que**, el artículo 196 de la Constitución de la República del Ecuador determina los requisitos que deberá cumplir el Fiscal General del Estado.

**Que**, el artículo 211 de la Constitución de la República del Ecuador establece las facultades y atribuciones de la Contraloría General del Estado.

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, la Asamblea Nacional aprueba la siguiente:

## ENMIENDA A LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

**Art. 1.-** Reformar el artículo 196 de la Constitución agregando el siguiente numeral después del numeral 3:

*“4. No podrá ser Fiscal General del Estado quien, durante los 10 años previos a presentarse a concurso acorde a ley, haya ejercido cargos de libre nombramiento y remoción con rango ministerial o su equivalente en la Función Ejecutiva”.*

**Art. 2.-** Reformar el artículo 211 de la Constitución agregando lo siguiente al final del artículo:

*“La o el Contralor General del Estado reunirá los siguientes requisitos:*

- 1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y estar en goce de los derechos políticos.*
- 2. Tener título de tercer nivel legalmente reconocido en el país y conocimientos en gestión administrativa.*
- 3. Haber ejercido con idoneidad y probidad notorias su profesión o la docencia universitaria por un lapso mínimo de diez años.*
- 4. No podrá ser Contralor General del Estado quien, durante los diez años previo a presentarse en el concurso acorde a ley, haya ejercido cargos de libre nombramiento y remoción con rango ministerial o su equivalente en la Función Ejecutiva.”*

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA.** - En el plazo máximo de ciento veinte días a partir de la vigencia de la presente enmienda a la Constitución de la República, la Asamblea Nacional realizará las reformas legales que fueren pertinentes.

**DISPOSICIÓN FINAL.** - La presente enmienda constitucional entrará en vigencia desde su publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha a los 00 días del mes de 00 del año 00.

**COMISIÓN ESPECIALIZADA OCASIONAL PARA EL TRATAMIENTO DE LOS PROYECTOS DE ENMIENDAS Y REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE CUENTEN CON DICTAMEN DE PROCEDIMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.**

En mi calidad de Secretario Relator de la Comisión Especializada Ocasional para el Tratamiento de los Proyectos de Enmiendas y Reformas Constitucionales que cuenten con Dictamen de Procedimiento de la Corte Constitucional.

**CERTIFICO:**

Que, el presente **Informe para Segundo Debate del Proyecto de Enmienda Constitucional que cuenta dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-18-RC/19** fue debatido y **APROBADO** en la **Continuación de la Sesión No. 040** de fecha 8 de enero de 2021, en el Pleno de la Comisión Especializada Ocasional para el Tratamiento de los Proyectos de Enmiendas y Reformas Constitucionales que Cuenten con Dictamen de Procedimiento de la Corte Constitucional con la votación de las y los siguientes asambleístas: **AFIRMATIVO: SEIS VOTOS A FAVOR (6)**. Asambleístas: Elizabeth Cabezas Guerrero, Carlos Cambala Montece, Jeaninne Cruz Vaca, Mercedes Serrano Viteri, René Yandún Pozo, Fabricio Villamar Jácome. **NEGATIVO: CERO (0) ABSTENCION: UNA (1)** asambleísta Héctor Muñoz Alarcón. **BLANCO: CERO (0) AUSENTES: CERO (0)**

**Quito D.M., 8 de enero de 2021**

Atentamente,

**Ab. José Andrés García Montero**

SECRETARIO RELATOR DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA OCASIONAL PARA EL TRATAMIENTO DE LOS PROYECTOS DE ENMIENDAS Y REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE CUENTEN CON DICTAMEN DE PROCEDIMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

**COMISIÓN ESPECIALIZADA OCASIONAL PARA EL TRATAMIENTO DE LOS PROYECTOS DE ENMIENDAS Y REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE CUENTEN CON DICTAMEN DE PROCEDIMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.**

**REGISTRO DE VOTACIÓN.**

Votación de Aprobación de Informe para Segundo Debate del “**Proyectos de Enmienda Constitucional que cuenta dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-18-RC/19**”, en la Continuación de la Sesión No. 040 realizada el día 8 de enero de 2021.

<b>Nombre de Asambleaísta</b>	<b>AFIRMATIVO</b>	<b>NEGATIVO</b>	<b>ABSTENCIÓN</b>	<b>BLANCO</b>	<b>AUSENTE</b>
Elizabeth Cabezas Guerrero	X				
Carlos Cambala Montece	X				
Jeannine Cruz Vaca	X				
Héctor Muñoz Alarcón			X		
Mercedes Serrano Viteri	X				
René Yandún Pozo	X				
Fabricio Villamar Jácome	X				
<b>TOTALES</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Lo certifico.

**Ab. José Andrés García Montero**

Secretario Relator de la Comisión Especializada Ocasional para el Tratamiento de los Proyectos de Enmiendas y Reformas Constitucionales que Cuenten con Dictamen de Procedimiento de la Corte Constitucional.

**COMISIÓN ESPECIALIZADA OCASIONAL PARA EL TRATAMIENTO DE LOS PROYECTOS DE ENMIENDAS Y REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE CUENTEN CON DICTAMEN DE PROCEDIMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.**

**DETALLE DE ANEXOS**

**Anexo Uno.**

Cuadro con el detalle de la sistematización de observaciones de asambleístas realizadas el Pleno de Asamblea Nacional en Informe para Primer Debate, invitados a comisión, asambleístas en la elaboración de Informe de Segundo Debate.

**Anexo Dos.**

Matriz comparativa articulado enmiendas constitucionales.

**Anexo Tres.**

Dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-18-RC/19

Certifico que son tres anexos adjuntos al Informe para Segundo Debate

**Ab. José Andrés García Montero**

Secretario Relator de la Comisión Especializada Ocasional para el Tratamiento de los Proyectos de Enmiendas y Reformas Constitucionales que Cuenten con Dictamen de Procedimiento de la Corte Constitucional.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.

COMISIÓN ESPECIALIZADA OCASIONAL PARA EL TRATAMIENTO DE LOS PROYECTOS DE ENMIENDAS Y REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE CUENTEN CON DICTAMEN DE PROCEDIMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

ANEXO UNO.

1. Sistematización de Observaciones realizadas en el Pleno del Asamblea Nacional. Informe para Primer Debate de Enmienda Constitucional con dictamen de la Corte Constitucional 1-18-RC/19. (Presentado ex. asam. Esteban Bernal)

SESION DEL PLENO NO. 644. 18 DE DICIEMBRE DE 2019.

<p>Asambleísta <b>Elizabeth Cabezas</b> Ponente Presidenta de la Comisión.</p>	<p>Realiza presentación de Informe para primer debate.</p> <p>Quienes aspiren a ocupar los cargos de Fiscal y Contralor no hayan tenido durante los 10 años anteriores, ninguna ocupación de ningún nivel ministerial, ni cargos que estén bajo el control y supervisión de esos dos entes de control.</p> <p>Presenta los cambios a los artículos 196 y 211 de la Constitución constante en el informe para primer debate.</p>
<p>Asambleísta <b>Héctor Muñoz</b> Miembro de la Comisión.</p>	<p>Es necesario analizar la propuesta ya que en la legislación ecuatoriana si existen normas respecto a las excusas, cuando alguien puede ser llamado o está en proceso para la designación de estas dos autoridades.</p> <p>Existen normas respecto a la recusación.</p> <p>Revisar la normativa legal actual para ver si esta enmienda es viable.</p>
<p>Asambleísta <b>Jaime Olivo</b></p>	<p>No está el tema en los años y funciones.</p> <p>El tema pasa por la independencia de la Fiscalía y Contraloría General del Estado.</p> <p>No todo funcionario público tiene un pasado negativo, y existen fiscales de carrera o contralores que han</p>

	<p>desempeñado sus funciones de forma eficiente.</p> <p>La Fiscalía debe independizarse del Consejo de la Judicatura.</p> <p>Independencia interna o externa de la Fiscalía.</p>
<p>Asambleísta <b>Marcela Aguiñaga</b></p>	<p>Enmienda se está haciendo en virtud de la coyuntura.</p> <p>Se habla solamente de los cargos de libre nombramiento y remoción o aquellos que tengan o equivalgan a rangos de ministros de estado, o se entendería secretarías. ¿Ministros de que ramo?</p> <p>Existen las herramientas jurídicas para despojar de los cargos en los cuales se nombró.</p> <p>¿Pregunta que pasaría con aquellos que ejercen cargos de elección popular, los que fueron alcaldes, prefectos es decir ellos no podrían acceder?</p> <p>Es importante analizar quien audita a Fiscal y Contralor.</p>
<p>Asambleísta <b>Silvia Salgado</b></p>	<p>Inquietudes:</p> <p>Está de acuerdo en reforzar los requisitos.</p> <p>Se debe analizar la enmienda con respecto al derecho a la igualdad consagrado en la Constitución (arts. 11 numeral 2, 66 numeral 4, 61 numeral 7).</p> <p>Cambio de requisitos tienen que tener en cuenta el Derecho a la Igualdad. No se puede llegar a una discriminación.</p> <p>No solamente a la Función Ejecutiva sino también a otros cargos de otras funciones.</p> <p>Hay que analizar porque se da un trato desigual. Porque cabe este trato.</p> <p>No caer en subjetividad.</p>
<p>Asambleísta <b>Gloria Astudillo</b></p>	<p>Punto de Información:</p> <p>El Fiscal General no debe investigarse así mismo.</p> <p>El Contralor no audite sus propios actos.</p> <p>El propósito de la enmienda es la firme lucha contra la corrupción e impunidad.</p>

**Sistematización de observaciones para Informe de Segundo Debate.**

<p>Dr. Pablo Celi de la Torre</p>	<p>Sesión No. 007. 20 de noviembre de 2020. Comisión General.</p>	<p>El proceso de reestructuración de la Contraloría General del Estado que es quizás el contexto en el cual pueden situarse los dos planteamientos, tanto los requisitos respecto de la autoridad del organismo de control, como también los mecanismos de selección de esta autoridad.</p> <p>Al respecto nuestro criterio como Contraloría que estos requisitos y estos mecanismos deberían debatirse en el contexto del planteamiento que venimos realizando de constitución de un tribunal de cuentas, esta propuesta de la Contraloría General del Estado, supone una sustitución de la Ley Orgánica actual, por una Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas del Estado, tres son los fundamentos que tenemos para una propuesta de este alcance. En primer lugar, surge de una revisión de la experiencia y de los modos críticos en desarrollo de la actividad de control en el país. En segundo lugar, de un trabajo muy sostenido de evaluación de la trayectoria, de la forma de control público en el Ecuador desde su creación hasta la actualidad y todos los momentos por los cuales el control público ha atravesado desde el punto de vista tanto legal como organizativo. Y el tercer aspecto, tiene que ver con un análisis de buenas prácticas, donde hemos buscado recoger de la experiencia internacional los elementos que en la actualidad configuran el debate y la reforma de lo que se denominan entidades fiscalizadoras superiores.</p> <p>Estamos planteando una modificación en la Ley Orgánica que no cambia las funciones y competencias</p>
-----------------------------------	---	---

		<p>constitucionales, esto es muy importante, porque es la base para entender el proyecto, las competencias constitucionales de la Contraloría son fundamentalmente cuatro: Dirigir el sistema de control administrativo, determinar responsabilidades, expedir norma interna y asesorar a órganos y entidades del Estado. En lo sustancial, como órgano dirigente del sistema de control administrativo, la Contraloría tiene bajo su responsabilidad tres subsistemas de control: La auditoría interna, la auditoría externa y el control previo planteamos la constitución de dos salas y de un pleno, el pleno estaría integrado por siete miembros, tres ministros auditores y tres ministros jueces de cuenta y un presidente, el pleno tendría la responsabilidad de aprobar el plan anual de control que hoy lo aprueba el Contralor, revisar responsabilidades que hoy solo puede revisar el Contralor, dirigir el sistema de control interno que dirige el Contralor, emitir regulaciones que hoy emite el Contralor, aprobar informes de auditoría que hoy aprueba el Contralor, establecer indicios de responsabilidad penal que hoy establece el Contralor, examinar y aprobar declaraciones patrimoniales juramentados que hoy lo hace el Contralor, creemos que esta concentración funcional es muy importante superarla en un sistema que dé cuenta de los mecanismos democráticos con equilibrio, con un sistema de pesos y contrapesos, de controles internos que debe tener cualquier entidad dentro de un sistema de representación democrática y un sistema de control en el país debe reproducir este espíritu general de la Constitución desarrollando mecanismos decisionales que correspondan al espíritu y al texto de</p>
--	--	---

		<p>la Constitución, por eso planteamos una reforma que no cambie el texto de la Constitución funcionalmente y recoge de mejor manera su espíritu proponiendo una autoridad colectiva que sustituya a lo que hoy es una autoridad unipersonal.</p> <p>Respecto del debate que ustedes tienen convengo que es muy importante preservar el que los funcionarios no tengan gestión previa en ámbitos de decisión que van a tener que auditar, creo que es un principio absolutamente fundamental con cual compartimos totalmente, creo que el criterio para los requisitos puede ser más amplio en la medida en que un organismo de control no puede verse solamente desde determinadas experticias profesionales, creo que desde la experiencia a nivel mundial es que el control multifuncional.</p>
Asa. Héctor Muñoz	Sesión No. 007. 20 de noviembre de 2020.	<p>Me parece que es una propuesta muy interesante, el Ecuador debería encaminarse allá, esta reforma a la Contraloría y volverle un tribunal de cuentas, en donde se tenga efectivamente especialización en los temas y sobre todo devolver estas competencias que se las quitó a la Contraloría sobre temas de control previo y no solamente enfocarnos en el control posterior. Sin embargo, yo tengo algunas dudas que quisiera mencionar, primero, si bien es cierto no se están reformando ninguna de las funciones que establece la Constitución respecto a la Contraloría General del Estado, sin embargo, en la forma de elegir y cuando se están cambiando las autoridades y eventualmente como se lo va a elegir a la persona que dirija la Contraloría General del Estado, yo sí creo que lo adecuado sería a través de una enmienda</p>

<p>Asa. Fabricio Villamar</p>	<p>Sesión No. 007 20 de noviembre de 2.020</p>	<p>El asambleísta Esteban Bernal había presentado antes de dejar la Asamblea una propuesta para fortalecer los requisitos para el nombramiento de la autoridad de control. Quien vaya a ser Contralor tiene que tener independencia de al menos los últimos diez años de funciones públicas de libre nombramiento y remoción en cargos políticos.</p> <p>Quien vaya a ser Contralor tiene que tener independencia de al menos los últimos diez años de funciones públicas de libre nombramiento y remoción en cargos políticos.</p>
<p>Asa. Wilma Andrade Muñoz. Vicepresidenta de la Comisión.</p>	<p>Sesión No. 007 20 de noviembre de 2.020</p>	<p>Está bien que se ha presentado a la Comisión de Justicia, Estructura del Estado, que, si bien la competencia de nuestra Comisión está enfocada, ya se lo ha señalado claramente a las tres reformas constitucionales porque tienen un dictamen de procedimiento.</p>
<p>Dra. Diana Salazar Méndez. Fiscal General del Estado</p>	<p>Sesión No. 020. 3 de julio de 2020.</p> <p>Observaciones a Enmienda Constitucional presentada por ex asambleísta Esteban Bernal.</p>	<p><u>Sobre la ampliación de los requisitos para Fiscal General del Estado.</u></p> <p>Tiene lógica y tiene relación con la independencia y autonomía de la Fiscalía General del Estado planteada en el proyecto de reforma parcial a la Constitución presentado por el Comité por la Institucionalización Democrática, ya que luego cuando se deba realizar algún tipo de investigación o procesar a quien lo nombró no se tenga compromiso al respecto.</p> <p>También anota que varios de los delitos con relación a las posibles investigaciones tienen el carácter de imprescriptible, como peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito por tanto las limitantes de los 10 años para estos casos no sería suficiente quizá se podría pensar que no haya tenido ninguna vinculación con los gobiernos que quizá le toque</p>

		<p>investigar.</p> <p>Adicionalmente se sugiere que la selección de los postulantes para ser designados por la Asamblea Nacional no sea de 10 porque se va hacer muy complejo y que se reduzca entre 5 y 10 candidatos.</p> <p>Se incluya un representante de la ciudadanía como parte de quienes integren la Comisión que nombre al Fiscal General del Estado. Se deben incluir requisitos mínimos para los delegados que formen parte de las comisiones técnicas pero que tengan especialidad en materia constitucional y penal para que los delegados sepan los que van a valorar y evaluar.</p> <p>En cuanto a que los delegados sean de las instituciones de educación superior con posgrado se debería incluir únicamente a las instituciones que se encuentren en las categorías A o B para buscar la excelencia. Sugiere que dentro de los parámetros de selección sean parte de la carrera judicial, ya que la Constitución y la ley reconoce a la carrera judicial y fiscal. Precisamente las personas que forman parte de la Función Judicial tengan la meta u objetivo de llevar a ser Fiscal General del Estado, como el caso suyo personal, abriendo esta posibilidad o ser parte de los requisitos.</p>
<p><b>Dra. María del Carmen Maldonado Sánchez.</b></p> <p>Presidenta del Consejo de la Judicatura.</p>	<p>Sesión 023. 17 de julio 2020.</p> <p>Observaciones a Enmienda Constitucional presentada por ex asambleísta Esteban Bernal.</p>	<p>El Pleno del Consejo de la Judicatura en sesión No. 53 de 16 de julio de 2020, se reunió con el objeto de analizar las propuestas de enmiendas y reforma constitucionales que lleva a cargo la comisión, dando cumplimiento al procedimiento establecido en el Código Orgánico de la Función Judicial.</p> <p><b>1.- Respecto a la reforma del art. 196, en la que se propone agregar un numeral 4 después del numeral 3.</b></p>

		<p>Dificultades de orden técnico.</p> <p>No se puede hablar de una imposibilidad de quienes hayan ejercido el cargo de ministro o de rango ministerial en los últimos 10 años puedan optar por el cargo de Fiscal General, por una sola razón de orden lógico; el Fiscal General del Estado debe ir haciendo trayectoria consistente, relevante y permanente en el ámbito profesional si se excluye de los 10 años en la que se genera experticia, trayectoria, probidad, quien va a poder ser Fiscal General del Estado, una persona que no haya estado en el espectro público sin que pueda demostrar un ejercicio probo y adecuado dentro de la carrera.</p> <p><b>Sugerencia:</b> Agregar con rango ministerial o su equivalente con la <u>expresión en la Función Ejecutiva</u>. Ya que este es el espíritu de la enmienda.</p> <p>Como sugerencia esto debería ser extendido para otros organismos de control.</p>
<p><b>Dr. Santiago Peñaherrera Navas.</b> Director Nacional de Asesoría Jurídica del Consejo de la Judicatura.</p>	<p>Sesión 023. 17 de julio 2020.</p> <p>Observaciones a Enmienda Constitucional presentada por ex asambleísta Esteban Bernal.</p>	<p>El espíritu de la enmienda es velar por la imparcialidad y transparencia. Se debería ampliar los requisitos en los términos referidos por la Dra. María del Carmen Maldonado, Presidenta del Consejo de la Judicatura, a las autoridades de control, como por ejemplo superintendencias, contraloría etc.</p> <p>Hay ciertos cargos y ciertos puestos que tienen relación con el cargo de Fiscal General del Estado, por ejemplo que se haya desempeñado como Contralor General del Estado, Procurador General del Estado. <u>Es importante que la enmienda aclare que sea en la Función Ejecutiva.</u></p>
<p><b>Asam. Wilma Andrade.</b></p>	<p>Sesión 023. 17 de julio 2020.</p>	<p>Destaca el análisis del Consejo de la Judicatura, que no se puede imposibilitar</p>

<p>Vicepresidenta de la Comisión.</p>	<p><b>Observaciones a Enmienda Constitucional presentada por ex asambleísta Esteban Bernal.</b></p>	<p>la participación de quien quiera optar por el cargo a Fiscal General del Estado, cuando no se precisa esa participación, que debe ser en el ámbito Ejecutivo, porque el planteamiento básico es justamente garantizar que quien haya estado en el ámbito Ejecutivo y después va a la Fiscalía y tiene que cumplir un control y una investigación que muchas veces puede estar ligado al cumplimiento de su anterior responsabilidad es que esta propuesta surge. Con lo señalado por el Consejo de la Judicatura se limitaría así como esta que haya una carrera judicial o carrera profesional en otros ámbitos de esa experticia que se requiere.</p>
<p><b>Dr. Salim Zaidan</b> Mgs. Derecho Constitucional Sociedad Civil/Academia</p>	<p><b>Sesión No. 022.</b> 13 de Julio 2020.</p>	<p><b>Con respecto a la propuesta de enmienda constitucional que tiene que ver con los requisitos de la Fiscalía General y Contraloría General del Estado.</b> Es muy importante que se establezcan estos requisitos para ser Contralor, no existe en la Constitución estos requisitos en el art. 211, y en la parte que se exiga experiencia en gestión administrativa se debe exigir que el próximo Contralor tenga experiencia y conocimiento en el control gubernamental que es una rama especializada que sea experto en auditoría, pero no en gestión administrativa</p>

**Certifico que el documento contiene las observaciones sistematizadas por la Comisión, producto de las intervenciones realizadas por los asambleístas en el Pleno de la Asamblea Nacional en el Informe para Primer Debate, por los invitados, asambleístas para el Informe de Segundo Debate.**

**Ab. José Andrés García Montero**

Secretario Relator de la Comisión Especializada Ocasional para la Tratamiento de los Proyectos de Enmiendas y Reformas Constitucionales que cuenten con dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional

## ANEXO DOS

### MATRIZ PROPUESTA DE ENMIENDA CONSTITUCIONAL PARA INFORME DE SEGUNDO DEBATE.

ARTÍCULO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA	TEXTO A PUBLICARSE
<b>SOBRE LA PROPUESTA DE ENMIENDA CONSTITUCIONAL PRESENTADA POR EL ASAMBLÉISTA ESTEBAN BERNAL RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 196 Y 211 DE LA CONSTITUCIÓN</b>		
<p><b>Art. 196.-</b> La Fiscal o el Fiscal General del Estado reunirá los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y estar en goce de los derechos políticos.</li> <li>2. Tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país y conocimientos en gestión administrativa.</li> <li>3. Haber ejercido con idoneidad y probidad notorias la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en materia penal por un lapso mínimo de diez años.</li> </ol> <p>La Fiscal o el Fiscal General del Estado desempeñará sus funciones durante seis años y no podrá ser reelegido; rendirá un informe anual a la Asamblea Nacional. La designación se realizará de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución y en la ley.</p>	<p><b>Art. 196.-</b> La Fiscal o el Fiscal General del Estado reunirá los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y estar en goce de los derechos políticos.</li> <li>2. Tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país y conocimientos en gestión administrativa.</li> <li>3. Haber ejercido con idoneidad y probidad notorias la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en materia penal por un lapso mínimo de diez años.</li> <li>4. No podrá ser Fiscal General del Estado quien, durante los 10 años previos a presentarse a concurso acorde a ley, haya ejercido cargos de</li> </ol>	<p><b>Art. 1.-</b> Reformar el artículo 196 de la Constitución agregando el siguiente numeral después del numeral 3:</p> <p><i>“4. No podrá ser Fiscal General del Estado quien, durante los 10 años previos a presentarse a concurso acorde a ley, haya ejercido cargos de libre nombramiento y remoción con rango ministerial o su equivalente en la Función Ejecutiva”.</i></p>

	<p>libre nombramiento y remoción con rango ministerial o su equivalente en la Función Ejecutiva.</p> <p>La Fiscal o el Fiscal General del Estado desempeñará sus funciones durante seis años y no podrá ser reelegido; rendirá un informe anual a la Asamblea Nacional. La designación se realizará de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución y en la ley.</p>	
<p><b>Art. 211.-</b> 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.</p>	<p><b>Art. 211.-</b> 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.</p> <p>La o el Contralor General del Estado reunirá los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y estar en goce de los derechos políticos,</li> </ol>	<p><b>Art. 2.-</b> Agregar al final del artículo 211 de la Constitución lo siguiente:</p> <p><i>“La o el Contralor General del Estado reunirá los siguientes requisitos:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y estar en goce de los derechos políticos.</li> <li>2. Tener título de tercer nivel legalmente reconocido en el país y conocimientos en gestión administrativa.</li> <li>3. Haber ejercido con idoneidad y probidad notorias su profesión o la docencia universitaria por un lapso mínimo de diez años.</li> <li>4. No podrá ser Contralor General del Estado quien, durante los diez años previo a presentarse en el concurso acorde a ley, haya ejercido</li> </ol>

	<p>2. Tener título de tercer nivel legalmente reconocido en el país y conocimientos en gestión administrativa.</p> <p>3. Haber ejercido con idoneidad y probidad notorias su profesión o la docencia universitaria por un lapso mínimo de diez años.</p> <p>4. No podrá ser Contralor General del Estado quien, durante los diez años previo a presentarse en el concurso acorde a ley, haya ejercido cargos de libre nombramiento y remoción con rango ministerial o su equivalente en la Función Ejecutiva.</p>	<p><i>cargos de libre nombramiento y remoción con rango ministerial o su equivalente en la Función Ejecutiva.</i></p>
	<p><b>DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA.</b> - En el plazo máximo de ciento veinte días a partir de la vigencia de la presente enmienda a la Constitución de la República, la Asamblea Nacional realizará las reformas legales que fueren pertinentes.</p>	<p><b>DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA.</b> - En el plazo máximo de ciento veinte días a partir de la vigencia de la presente enmienda a la Constitución de la República, la Asamblea Nacional realizará las reformas legales que fueren pertinentes.</p>
	<p><b>DISPOSICIÓN FINAL.</b> – La presente enmienda constitucional entrará en</p>	<p><b>DISPOSICIÓN FINAL.</b> – La presente enmienda constitucional entrará en vigencia desde su publicación en el</p>

	vigencia desde su publicación en el Registro Oficial.	Registro Oficial.
--	---	-------------------

**Zimbra:****josea.garcia@asambleanacional.gob.ec****Re: RATIFICACION DE VOTACION INFORME ENMIENDAS CONSTITUCIONALES****De :** Hector Patricio Muñoz Alarcon  
<hector.munoz@asambleanacional.gob.ec>

dom, 10 de ene de 2021 16:29

**Asunto :** Re: RATIFICACION DE VOTACION INFORME  
ENMIENDAS CONSTITUCIONALES**Para :** José Andrés García Montero  
<josea.garcia@asambleanacional.gob.ec>

Estimado José García, a través del presente ratifico mi voto de abstención al informe relacionado con la propuesta del asambleísta Esteban Bernal.

Atentamente,  
Héctor Muñoz

**De:** "José Andrés García Montero" <josea.garcia@asambleanacional.gob.ec>**Para:** "Hector Patricio Muñoz Alarcon" <hector.munoz@asambleanacional.gob.ec>**CC:** "José Luis Baquero Subía" <jose.baquero@asambleanacional.gob.ec>, "Lorena Dalayne Rincon Acosta" <lorena.rincon@asambleanacional.gob.ec>**Enviados:** Domingo, 10 de Enero 2021 14:16:21**Asunto:** RATIFICACION DE VOTACION INFORME ENMIENDAS CONSTITUCIONALES

Estimado Asa. Héctor Muñoz

Por la presente, solicito a usted se sirva por este medio ratificar su votación de abstención en el Informe para Segundo Debate del Proyecto de Enmienda Constitucional que cuenta con dictamen de Procedimiento No. 1-18-RC/19 presentado por el ex asambleísta Esteban Bernal.

Adjunto Informe

Saludos

Ab. José García  
Secretario Relator

**De :** José Andrés García Montero  
<josea.garcia@asambleanacional.gob.ec>

dom, 10 de ene de 2021 14:16

**Asunto :** RATIFICACION DE VOTACION INFORME  
ENMIENDAS CONSTITUCIONALES

📎 1 ficheros adjuntos

**Para :** Hector Patricio Muñoz Alarcon  
<hector.munoz@asambleanacional.gob.ec>**Para o CC :** José Luis Baquero Subía  
<jose.baquero@asambleanacional.gob.ec> ,

Lorena Dalyné Rincon Acosta  
<lorena.rincon@asambleanacional.gob.ec>

Zimbra:

Estimado Asa. Héctor Muñoz

Por la presente, solicito a usted se sirva por este medio ratificar su votación de abstención en el Informe para Segundo Debate del Proyecto de Enmienda Constitucional que cuenta con dictamen de Procedimiento No. 1-18-RC/19 presentado por el ex asambleísta Esteban Bernal.

Adjunto Informe

Saludos

Ab. José García  
Secretario Relator

Estimado José García, a través del presente ratifico mi voto de abstención en el informe relacionado con la propuesta del

**Informe Segundo debate enmienda 118RC19 Bernal.pdf**

665 KB

Adjunto:  
Héctor Muñoz

De: "José Andrés García Montero" <josea.garcia@asambleanacional.gob.ec>  
Para: "Héctor Muñoz" <hectormunoz@asambleanacional.gob.ec>  
CC: "José Luis Baduero Zubía" <jose.paduro@asambleanacional.gob.ec>, "Lorena Dalyné Rincon Acosta" <lorena.rincon@asambleanacional.gob.ec>  
Enviados: Domingo, 10 de Enero 2021 14:16:21  
Asunto: RATIFICACION DE VOTACION INFORME ENMIENDAS CONSTITUCIONALES

Estimado Asa. Héctor Muñoz

Por la presente, solicito a usted se sirva por este medio ratificar su votación de abstención en el Informe para Segundo Debate del Proyecto de Enmienda Constitucional que cuenta con dictamen de Procedimiento No. 1-18-RC/19 presentado por el ex asambleísta Esteban Bernal.

Adjunto Informe

Saludos

Ab. José García  
Secretario Relator

dom, 10 de ene de 2021 14:16  
1 archivos adjuntos

De : José Andrés García Montero  
<josea.garcia@asambleanacional.gob.ec>  
Asunto : RATIFICACION DE VOTACION INFORME ENMIENDAS CONSTITUCIONALES  
Para : Héctor Muñoz Alarcón <hector.munoz@asambleanacional.gob.ec>  
Para o CC : José Luis Baduero Zubía <jose.paduro@asambleanacional.gob.ec>

**Zimbra:****josea.garcia@asambleanacional.gob.ec****Re: CONSIGNACION INFORME SEGUNDO DEBATE 1-18-RC/19**

**De :** Castulo Rene Yandún Pozo  
<rene.yandun@asambleanacional.gob.ec>

lun, 11 de ene de 2021 11:29

**Asunto :** Re: CONSIGNACION INFORME SEGUNDO DEBATE 1-18-RC/19

**Para :** José Andrés García Montero  
<josea.garcia@asambleanacional.gob.ec>

Por medio de la presente comunico a Usted, que debido a problemas técnicos con mi firma electrónica, a través del presente correo electrónico, consigno y ratifico mi voto a favor, en el Informe para Segundo Debate del Proyecto de Enmienda Constitucional, que cuenta con dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-18-RC/19. Con un cordial saludo

Atentamente

Gral. (S.P) René Yandún Pozo

ASAMBLEÍSTA POR LA PROVINCIA DEL CARCHI

---

**De:** "José Andrés García Montero" <josea.garcia@asambleanacional.gob.ec>

**Para:** "Castulo Rene Yandún Pozo" <rene.yandun@asambleanacional.gob.ec>

**CC:** "ximena-cardenas" <ximena-cardenas@hotmail.com>

**Enviados:** Lunes, 11 de Enero 2021 11:11:12

**Asunto:** CONSIGNACION INFORME SEGUNDO DEBATE 1-18-RC/19

Estimado

Asa. René Yandún:

Por medio de la presente, solicito a usted se sirva consignar y ratificar su voto a favor en el Informe para Segundo Debate del Proyecto de Enmienda Constitucional que cuenta con el dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-18-RC/19, llevado a cabo en la Continuación de la Sesión No. 040 en modalidad virtual de fecha 8 de enero de 2021.

Atentamente,

Ab. José García

---

**De :** José Andrés García Montero  
<josea.garcia@asambleanacional.gob.ec>

lun, 11 de ene de 2021 11:11

**Asunto :** CONSIGNACION INFORME SEGUNDO DEBATE 1-18-RC/19

**Para :** Castulo Rene Yandún Pozo  
<rene.yandun@asambleanacional.gob.ec>

**Para o CC :** ximena-cardenas <ximena-cardenas@hotmail.com>

Estimado

jose.garcia@asambleanacional.gov.ec

Zimbra

Asa. René Yandún:

Por medio de la presente, solicito a usted se sirva consignar y ratificar su voto a favor en el Informe para Segundo Debate del Proyecto de Enmienda Constitucional que cuenta con el dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-18-RC/19, llevado a cabo en la Continuación de la Sesión No. 040 en modalidad virtual de fecha 8 de enero de 2021.

Atentamente,

Ab. José García

Por medio de la presente comunico a Usted, que debido a problemas técnicos con mi firma electrónica, a través del presente correo electrónico, consigno y ratifico mi voto a favor, en el Informe para Segundo Debate del Proyecto de Enmienda Constitucional, que cuenta con dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-18-RC/19. Con un cordial saludo. Atentamente, Gm (S.F) René Yandún Pozo ASAMBLISTA POR LA PROVINCIA DEL CARCHI

De: "José Andrés García Montero" <jose.garcia@asambleanacional.gov.ec>  
Para: "Castulo René Yandún Pozo" <rene.yandun@asambleanacional.gov.ec>  
CC: "Ximena Carbenas" <ximena-carbenas@hotmail.com>  
Enviados: Lunes, 11 de Enero 2021 11:11:12  
Asunto: CONSIGNACION INFORME SEGUNDO DEBATE 1-18-RC/19

Estimado Asa. René Yandún: Por medio de la presente, solicito a usted se sirva consignar y ratificar su voto a favor en el Informe para Segundo Debate del Proyecto de Enmienda Constitucional que cuenta con el dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-18-RC/19, llevado a cabo en la Continuación de la Sesión No. 040 en modalidad virtual de fecha 8 de enero de 2021.

Atentamente, Ab. José García

De : José Andrés García Montero <jose.garcia@asambleanacional.gov.ec>  
Asunto : CONSIGNACION INFORME SEGUNDO DEBATE 1-18-RC/19  
Para : Castulo René Yandún Pozo <rene.yandun@asambleanacional.gov.ec>  
Para o CC : Ximena Carbenas <ximena-carbenas@hotmail.com>



Quito, D.M., 28 de mayo de 2019

**CASO No. 1-18-RC**

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

**Dictamen**

**Tema:** Dictamen de constitucionalidad respecto al procedimiento a seguir en la propuesta de reforma constitucional enviada por la Asamblea Nacional. La reforma constitucional busca normar el indulto presidencial y establecer modificaciones respecto a quienes pueden ser Fiscal General del Estado o Contralor General del Estado, con el propósito de evitar actos de corrupción.

**I. Antecedentes**

1. El 8 de enero de 2018, el Dr. José Serrano Salgado, entonces presidente de la Asamblea Nacional, remitió a la Corte Constitucional la propuesta de “*enmienda*” de los artículos 147 numeral 18, 196 y 211 de la Constitución de la República (“Constitución”). La propuesta fue presentada por el asambleísta Esteban Bernal y respaldada por otros 46 asambleístas. Esto con el fin de que este Organismo Constitucional determine cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución es el que corresponde a la propuesta planteada.
2. El 16 de abril de 2018, la Sala de Admisión, conformada por las juezas y juez constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez, avocaron conocimiento y dispusieron que el accionante complete y aclare, conforme lo establecido en el inciso final del artículo 100 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), sobre el procedimiento a seguir. El auto mencionado fue notificado el 25 de abril de 2018.
3. El 4 de mayo de 2018, Santiago Salazar Armijos, en su calidad de procurador judicial y apoderado especial de Elizabeth Cabezas, presidenta entonces de la Asamblea Nacional, presentó la aclaración.
4. El 5 de febrero de 2019 se posesionaron ante la Asamblea Nacional los jueces y juezas de la Corte Constitucional.
5. El 20 de febrero de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional realizó el sorteo de varios expedientes constitucionales, correspondiendo la causa No. 0001-18-RC al juez Ramiro Ávila Santamaría, quien, mediante auto de 26 de marzo de 2019, avocó conocimiento de la causa y dispuso la publicidad de la propuesta de “*enmienda constitucional*” a través de la publicación de dicha providencia en el Registro Oficial y también en uno de los medios escritos de comunicación de circulación nacional.

6. El 29 de marzo de 2019, en la Edición Constitucional del Registro Oficial No. 70 se realizó la correspondiente publicación y así también en un diario de circulación nacional el 6 de abril de 2019.

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

7. En relación con las propuestas de modificación constitucional que nacen por iniciativa de la Asamblea Nacional, el numeral 3 del artículo 100 de la LOGJCC, determina que todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional, para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde. La solicitud debe remitirse antes de dar inicio al proceso de aprobación legislativa, como en efecto ha sucedido en la presente causa.
8. De conformidad con lo establecido en los artículos 443 de la Constitución y artículo 99 de la LOGJCC, la Corte Constitucional, en este momento procesal, es competente únicamente para emitir el dictamen respecto a la calificación del procedimiento que debe seguirse cuando se pretende modificar el texto de la Constitución a solicitud de la Asamblea Nacional.

## **III. Legitimación activa**

9. El proyecto de “enmienda” fue remitido por el presidente de la Asamblea Nacional y se acompañó las firmas de apoyo de 47 asambleístas (de un total de 137 asambleístas), por un número “no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional”.
10. La propuesta cumple con los requisitos de legitimación necesarios para una iniciativa de enmienda presentada de conformidad con el artículo 441 numeral 2 de la Constitución.

## **IV. La reforma y su justificación**

11. El texto de modificación constitucional propuesto es el siguiente:

*Artículo 1.- En el artículo 147 numeral 18, a continuación del punto (.) inclúyase la siguiente frase: ‘No se concederá indulto por delitos cometidos contra la administración pública ni por delitos de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, tortura, desaparición forzada de personas, crímenes de agresión a un Estado (sic) secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia’.*

*Artículo 2.- En el artículo 196, después del numeral 3 agréguese el numeral 4 con el siguiente texto: ‘4, No podrá ser Fiscal General del Estado quien, durante los 10 años previos a presentarse al concurso acorde a ley, haya ejercido cargos de libre nombramiento y remoción con rango ministerial o su equivalente, a los que eventualmente deba realizar una investigación pre procesal y procesal penal’.*

*Artículo 3.- En el artículo 211, incorporar el siguiente texto: ‘La o el Contralor General del Estado reunirá los siguientes requisitos: 1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y estar en goce de los derechos políticos. 2. Tener*



*título de tercer nivel legalmente reconocido en el país y conocimientos en gestión administrativa. 3. Haber ejercido con idoneidad y probidad notorias su profesión o la docencia universitaria por un lapso mínimo de diez años. 4. No podrá ser Contralor General del Estado quien, durante los 10 años previos a presentarse al concurso acorde a ley, haya ejercido cargos de libre nombramiento y remoción con rango ministerial o su equivalente, a los que eventualmente deba realizar el control administrativo, auditoría interna, auditoría externa, y/o determinar responsabilidades administrativa y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal.'*

*'DISPOSICIÓN FINAL*

*La presente Enmienda Constitucional entrará en vigencia el día de su publicación en el Registro Oficial.'*

12. En la exposición de motivos se establece como razones principales que motivan la propuesta: a) "Los escandalosos, notorios y de conocimiento público actos de corrupción registrados en los últimos años"; b) La incorrecta práctica del anterior Presidente de la República de otorgar indultos cuando legalmente no correspondía; c) El desequilibrio existente entre la facultad del Presidente de la República para otorgar indultos sin ningún tipo de limitación, lo cual contrasta con las limitaciones de la Asamblea Nacional; d) Las redes de corrupción existentes que abarcan en muchos casos las propias entidades de control y judicialización; e) prevenir y sancionar actos de corrupción; f) "elevar los estándares de imparcialidad y probidad para ejercer los cargos de Fiscal y Contralor General del Estado."
13. Los considerandos de la propuesta invocan disposiciones constitucionales: la separación de poderes (artículo 1), el derecho a una vida libre de corrupción (artículo 8.3), la seguridad jurídica (artículo 82), la vía de reforma (artículo 441), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción, las atribuciones para indultar (artículos 147.18 y 120.3), los delitos imprescriptibles (artículo 80), los requisitos para ser Fiscal General del Estado y Contralor General del Estado (artículos 196 y 211, respectivamente).
14. Los proponentes señalan que las modificaciones constitucionales presentadas "NO modifican ni en la forma ni el fondo la estructura fundamental del Estado pues en ningún momento se altera la forma organizativa de la república ni la forma de gobierno descentralizada"; Además señalan, "tampoco modifican el carácter de Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico..."; Así también afirman, "NO modifican ninguno de los elementos referidos [territorio, población, soberanía, ordenamiento jurídico y acervo cultural]."; Asimismo señalan, "en ningún momento modifican el procedimiento de reforma de la Constitución..." (énfasis en el original).
15. En cuanto a las "restricciones a los derechos y garantías" señalan expresamente:

*La Corte Constitucional del Ecuador en varias de sus decisiones ratio decidendi se ha referido a la teoría del núcleo duro o núcleo esencial de los derechos, en ese sentido se puede determinar de estados de modulación de un*

*derecho por un lado a) la configuración y por otro b) la restricción. En el primer caso el núcleo duro o núcleo esencial del derecho ha sido trastocado a tal punto que el derecho mismo se ve anulado.*

*En el caso sub júdice claramente existe una configuración de los derechos y no una restricción de los mismos. En tal sentido se colige que las reformas propuestas en ningún momento llegan a restringir derecho alguno y menos garantías alguna (sic).*

16. En cuanto a la vía para la reforma constitucional, la Asamblea Nacional, en su escrito de aclaración, expresamente señala: "... respecto a los procedimientos establecidos para la reforma constitucional y salvo mejor criterio, se propone para efectos de procedimiento de la reforma, el establecido en el numeral 2 del Art. 441 de la Constitución de la República del Ecuador...".

#### **V. Análisis y fundamentos**

17. En el caso que nos ocupa en este dictamen, se solicita la modificación de tres disposiciones de la Constitución. Corresponde a esta Corte determinar el procedimiento previsto en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución que debe seguirse para tramitar el presente proyecto de modificación. Este dictamen tiene tres partes: 1. Consideraciones generales; 2. Limitación a la facultad presidencial para conceder indultos (artículo 147.18); 3. Ampliación de requisitos para ejercer el cargo de Fiscal General del Estado y Contralor General del Estado (artículos 196 y 211 respectivamente).

##### **(1) Consideraciones generales**

18. La LOGJCC, en su artículo 101, establece cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución debe seguirse para tramitar un proyecto normativo:

*1. Cualquier proyecto normativo que tenga por objeto o efecto restringir el alcance de los derechos y garantías constitucionales fundamentales o modificar el régimen procedimental de reforma a la Constitución, sólo podrá tramitarse de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 444 de la Constitución, a través de la convocatoria a una Asamblea Constituyente;*

*2. Cuando el proyecto normativo no encuadre en el supuesto del numeral anterior, se tramitará de acuerdo con el procedimiento para las enmiendas o reformas constitucionales, según sea el caso.*

19. La Constitución establece tres procedimientos gradados para modificar el texto constitucional: enmienda, reforma parcial y asamblea constituyente.
20. La Corte Constitucional, mediante su Dictamen N. 001-14-DRC-CC, expresó que la *enmienda* constituye el procedimiento menos riguroso, dado que procede en los casos en que la modificación, supresión o incorporación de uno o varios artículos no alteren la estructura de la Constitución, el carácter y elementos constitutivos del Estado, no establezcan restricciones a los derechos y garantías constitucionales, y no alteren el



procedimiento de reforma a la Constitución. La Corte interpreta que la enmienda constitucional se distingue de los otros procesos, en razón del efecto que persigue, puesto que, respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional.

21. En relación a la *reforma parcial*, la Constitución establece que a través de este mecanismo es posible efectuar modificaciones a su estructura o al carácter o elementos constitutivos del Estado, sin que esto pueda implicar una restricción de derechos o garantías constitucionales ni una modificación al procedimiento de reforma a la Constitución.
22. Del texto constitucional se extrae que el más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución es la *asamblea constituyente*. Este se activa sólo cuando la modificación que se pretende implica una restricción en los derechos o garantías constitucionales, o cuando altera el procedimiento de reforma de la Constitución.

**(2) Limitación a la facultad presidencial para conceder indultos: modificación al Artículo 147 numeral 18 de la Constitución**

23. El indulto es una institución jurídica que ha existido desde la Constitución de 1830 hasta la vigente. Las regulaciones han sido diversas. La potestad fue general (hasta 1869), se distinguió entre indultos generales y particulares, delitos comunes y políticos (desde 1878 hasta 1998), se permite otorgar por distintos motivos (conveniencia pública: 1830, 1897; motivos graves: 1906-1979; motivos políticos: 1967; motivos humanitarios: 1998, 2008). En la Constitución de 1998 se prohibió conceder el indulto por genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia (artículo 23.2) y por delitos cometidos contra la administración pública (artículo 130.15). En la Constitución vigente la prohibición permaneció en relación con la Asamblea Nacional.<sup>1</sup>
24. El indulto es una facultad que la Constitución ha otorgado a la Asamblea Nacional y al Presidente de la República. La Asamblea Nacional lo puede otorgar, según el artículo 120 (3) de la Constitución, por motivos humanitarios, con un voto calificado de sus integrantes y no pueden hacerlo por delitos contra la administración pública, genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia. El Presidente puede, de acuerdo con el artículo 147 (18), indultar de acuerdo con la ley. No hay restricciones constitucionales para la facultad presidencial en el tipo del delito ni en las motivaciones, como sucede con la Asamblea Nacional.

<sup>1</sup> En relación con la regulación infraconstitucional, en 1894 se expidió la Ley de Gracia, que fue reformada en el año 1976. El Código Orgánico Integral Penal (COIP) derogó la Ley de Gracia. Según el COIP, el indulto es una forma para obtener la libertad (artículo 12.5), para extinguir la pena (artículo 72.4), regula el indulto legislativo (artículo 73) y presidencial (artículo 74), y el control del indulto por parte de juezas y jueces de garantías penales. Actualmente se encuentran vigentes los siguientes decreto y reglamentos sobre el indulto: indulto a enfermos en etapa terminal sentenciados penalmente (R.O. 343 de 22 de mayo de 2008); Reglamento de trámite de indultos y amnistías (R.O. Suplemento 600 de 28 de mayo de 2009); Reglamento para concesión de indulto, conmutación o rebaja de penas (R.O. Suplemento 351 de 09 de octubre de 2014); Reglamento para admisión y tramitación de solicitudes de indulto (R.O. Suplemento 511 de 29 de mayo de 2015).

25. La ley que regula el indulto presidencial es el Código Integral Penal (COIP). Según el artículo 74 de esta ley, los requisitos para el indulto son: sentencia condenatoria, privación de libertad y buena conducta posterior al delito.
26. El indulto, tanto en la Constitución como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), no está reconocido como un derecho humano. Lo que se menciona como un derecho, de acuerdo con la CADH, es solicitar indulto en casos de penas de muerte (artículo 4.6). La posibilidad de solicitar el indulto también está reconocido en el artículo 74 del COIP.
27. Se podría argumentar que, al no ser reconocido como un derecho el indulto, no existiría restricción a derecho reconocido en la Constitución, no existiría regresividad y, por tanto, no estaríamos ante un supuesto de reforma constitucional mediante Asamblea Constituyente. Sin embargo, esta Corte considera que la propuesta de reforma realiza una distinción entre personas privadas de libertad por tipos de delitos, y esta distinción tiene relevancia con el principio y el derecho a la igualdad y a la prohibición de discriminación. La consecuencia, si es que se considera que hay una potencial discriminación, es que termina restringiendo o anulando derechos.
28. La modificación del artículo 147 numeral 18 limitaría a la facultad presidencial de otorgar indultos y en consecuencia vetaría el otorgamiento del indulto presidencial a las personas que hayan cometido delitos contra la administración pública, genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, tortura, desaparición forzada de personas, crímenes de agresión a un Estado y secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia. El resto de personas, condenadas por otros delitos, podrían ser beneficiarios del indulto presidencial.
29. El garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de derechos es un deber primordial del Estado (artículo 3.1. de la Constitución). Toda persona tiene derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación, según los artículos 11 (2) y 66 (4) de la Constitución.
30. La prohibición de discriminación establecida en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución determina:

*Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; **ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación** (énfasis añadido).*

31. La definición anterior tiene tres elementos para configurar el trato discriminatorio: primero, *la comparabilidad*: tiene que existir dos sujetos de derechos que están en igual o semejantes condiciones; segundo, *la constatación de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas* ejemplificativamente; tercero, *la verificación del resultado*, por el trato diferenciado, y que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina. La diferencia justificada se presenta cuando se promueve derechos, y la



diferencia discriminatoria cuando tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

32. En el presente caso existen *dos grupos comparables de sujetos de derechos*, en el primer grupo se encuentran las personas que han cometido un delito comprendido en el catálogo establecido en la modificación constitucional propuesta, en el segundo grupo todas las demás personas privadas de la libertad que hayan cometido cualquier otro tipo de delito, ambos grupos podrían estar dentro de una situación que requiera clemencia humanitaria. El *trato diferenciado se verifica* aquí por la creación de una categoría en la que se distingue por el tipo de delito cometido, aquello estaría dentro de lo que la Constitución considera "*cualquier otra distinción*". La *consecuencia o resultado* es que el primer grupo se encontraría vetado de la posibilidad de acceder a un indulto humanitario y, por tanto, no podría ejercer su derecho a la libertad, a diferencia del segundo grupo que no tiene dicha prohibición.
33. Para determinar si hay una justificación constitucional para distinguir entre dos grupos humanos según el tipo de delito por el que han sido condenados para poder ser beneficiarios de indulto, el principio de proporcionalidad es un método que permite apreciar los motivos de los proponentes de la modificación constitucional. El método, según el artículo 3 (2) de la LOGJCC, tiene cuatro elementos: fin constitucionalmente válido, idoneidad, necesidad y proporcionalidad propiamente dicha.
34. El *fin constitucionalmente válido* de la medida diferenciadora, en cuanto a los delitos contra la administración pública, ha sido debidamente justificado por la Asamblea Nacional argumentando la necesidad de garantizar a los habitantes una vida libre de corrupción, los abusos cometidos en gobiernos anteriores y la equiparación de competencias entre la Asamblea Nacional y el Presidente de la República. En cuanto a la referencia a la corrupción, podría considerarse un fin constitucionalmente puesto que un deber primordial del Estado es garantizar una sociedad libre de corrupción (artículo 3.8 de la Constitución). No existe principio o norma constitucional alguna que pueda considerar que la mala aplicación de una institución jurídica o equiparar competencias otorgadas por el constituyente a los poderes del Estado sea un fin constitucionalmente válido. Si equiparar competencias entre funciones fuere un fin, desaparecería la división de poderes. En cuanto a la inclusión de los delitos de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, tortura, desaparición forzada de personas, crímenes de agresión a un Estado y secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia, la propuesta de modificación parlamentaria no ofrece argumento alguno en la motivación ni en los considerandos.
35. La *idoneidad* de la medida, es decir si es adecuada para alcanzar el fin planteado, se cumpliría si se asume que la restricción presidencial del indulto podría disuadir a potenciales sujetos que podrían cometer delitos contra la administración pública o el resto de delitos. Para justificar esta asunción, se requiere datos empíricos que no se encuentran en la propuesta ni están disponibles. El establecer fines de la pena, de la tipificación de delitos, no cumple por sí solo los efectos declarados y la eficacia de las normas penales dependen de otros factores ajenos a la sola inclusión de normas jurídicas. En este sentido, eliminar el indulto presidencial, por sí solo, no fomenta ni combate la corrupción, además se debe precisar que la institución del indulto supone un perdón del cumplimiento de la pena más no del delito.

36. La *necesidad* de la medida exige buscar otras medidas menos gravosas para los derechos. El fin declarado es la lucha contra la corrupción. La corrupción evidentemente no se eliminará exclusivamente por eliminar una facultad presidencial. La medida es gravosa en tanto va a privar a un grupo de personas del beneficio, por razones humanitarias, del indulto presidencial.
37. La *proporcionalidad en sentido estricto* exige “*un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional*” (artículo 3.2 de la LOGJCC). En la proporcionalidad en sentido estricto debemos encontrar un debido balance entre dos derechos o principios de igual jerarquía. Uno de ellos se sacrifica por la satisfacción del otro. Identificar esos derechos en el caso del indulto no es tarea fácil, más si consideramos no solo los delitos contra la administración del Estado sino el resto de delitos que son considerados los más graves e imprescriptibles según el derecho penal internacional y nuestra Constitución.
38. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) se pronunció específicamente sobre el indulto en una Resolución con relación a los casos conocidos como Barrios Altos y La Cantuta contra Perú, cuando el Estado peruano concedió el indulto a quien había sido condenado por delitos de lesa humanidad.<sup>2</sup>
39. La Corte IDH determinó que no cabría el indulto si es que “el otorgamiento de beneficios en la ejecución de la pena puede eventualmente conducir a una forma de impunidad...” (párrafo 31). La Corte también afirmó que el indulto puede afectar “el derecho de acceso a la justicia de las víctimas (párrafos 37, 47 y 56). Relevante para este pronunciamiento es la consideración de los elementos de ponderación en el caso concreto. Por un lado, debe considerarse la gravedad de los bienes jurídicos, el deber de persecución de los Estados para evitar la impunidad y el grado de culpabilidad y de participación del acusado (párrafo 46); por otro lado, la vida y la integridad de las personas privadas de libertad, que “corresponde al Estado valorar proporcionalmente cuál es la medida de carácter administrativo o figura jurídica que permita proteger la vida y la integridad del condenado...” (párrafo 52), que “debe ser aplicada en casos muy extremos y por una necesidad imperante” (párrafo 53). Finalmente, consideró que en casos de delitos graves, como los considerados en el artículo 80 de nuestra Constitución, debe existir control jurisdiccional. En el caso concreto, la Corte no determinó que hubo una violación a la ejecución de la sentencia, sino que remitió, con los criterios expuestos en la resolución, el caso a la jurisdicción constitucional. En consecuencia, no existe una prohibición de concesión presidencial del indulto por parte de la Corte IDH.
40. En cuanto a la consideración de la vida e integridad física durante la privación de libertad, tomando en cuenta los fines humanitarios del indulto, éste podría ser una forma de evitar la muerte durante la privación de libertad. Y podría ser un hecho a considerar, en un caso concreto, para la aplicación del indulto presidencial.
41. La Constitución, cuando establece que las acciones y penas por genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas o crímenes de agresión a un Estado serán imprescriptibles, en su artículo 80, expresamente excluye la amnistía y no menciona al indulto. La razón es que la amnistía se extiende al hecho, el proceso y la

---

<sup>2</sup> Corte IDH, *Resolución de la Corte Interamericana De Derechos Humanos*, en los casos Barrios Altos y La Cantuta vs. Perú, supervisión de cumplimiento de Sentencia, 30 de Mayo de 2018.



pena, y esto implicaría, sin duda alguna, favorecer la impunidad en delitos de lesa humanidad, cuestión que no sucedería con el indulto, que implica una sentencia condenatoria que no se condonaría, sino la ejecución de una pena por razones humanitarias.

42. La prohibición del indulto, por otro lado, tampoco ha sido incluida en los instrumentos internacionales que rigen las jurisdicciones internacionales<sup>3</sup>, como ha sucedido con claridad en los casos de amnistía. En consecuencia, se podría interpretar que el indulto no está prohibido por la Constitución ni por los instrumentos internacionales de derechos humanos y se encuentra dentro de las posibilidades de las competencias presidenciales, que han sido decididas por el constituyente.
43. Los delitos contra la administración pública pueden ser leves y muy graves. No se puede asumir, *de iure*, que todo delito contra la administración pública corresponde a casos extraordinarios de corrupción y, por tanto, no se puede excluir una potestad que eventualmente podría beneficiarles para la obtención de libertad. En cuanto los delitos de lesa humanidad, conviene que, caso por caso, de acuerdo con la gravedad y la trascendencia de cada caso, observando los estándares establecidos por la Corte IDH, se pueda valorar la procedencia del indulto.
44. La Constitución, cabe resaltar, reconoce derechos y garantías a las personas privadas de libertad (artículos 51 y 89) y tiene como orientación la mínima intervención penal (artículo 195). Toda posibilidad que ofrece el Estado para recuperar la libertad, debe considerarse como parte de la mínima intervención. En este sentido, eliminar la facultad del indulto presidencial puede ser una forma de cerrar una posibilidad de conseguir, por razones humanitarias, la libertad por ciertos delitos. Estos principios, sumados a la obligación de interpretar el derecho de la manera que más favorezca al ejercicio de derechos (artículos 11.5, 426 y 427), compelen a esta Corte a interpretar restrictivamente la propuesta de la Asamblea al considerar posibles restricciones a los derechos.
45. En el caso materia de este dictamen, se considera que la restricción de la facultad presidencial para conceder el indulto, aplicando el principio y el derecho a la igualdad y no discriminación, excluye sin debida justificación a personas condenadas por delitos contra la administración pública, genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia. Esta exclusión, *de iure*, anula la posibilidad de obtener la libertad por la potencial aplicación de un indulto.
46. Por lo expuesto, al implicar una eventual restricción al derecho a la igualdad y, por implicación al derecho a la libertad, la vía que debe seguir la modificación constitucional propuesta al artículo 147 numeral 18, es la prevista en el artículo 444 de la Constitución, mediante una Asamblea Constituyente.

<sup>3</sup> Véase estatutos de los tribunales penales internacionales especiales establecidos para la ex-Yugoslavia (1993), Ruanda (1994), Sierra Leona (2002) y Líbano (2009), que “disponen que los condenados podrían beneficiarse de la aplicación de figuras como el indulto o la conmutación de la pena...”, en Corte IDH, *Resolución de la Corte Interamericana De Derechos Humanos*, párrafo 40. El Estatuto de Roma, por su parte, permite la reducción de la pena si se cumplen ciertos requisitos (artículo 110).

**(3) Ampliación de requisitos para ejercer el cargo de Fiscal General del Estado y Contralor General del Estado: modificación a los artículos 196 y 211 de la Constitución**

47. Las modificaciones constitucionales propuestas a los dos artículos tienen una identidad común. Ambas establecen requisitos adicionales para el cumplimiento de determinados cargos y funciones públicas, en concreto: Fiscal General del Estado y Contralor General del Estado.
48. Desempeñar empleos y funciones públicas, como la de fiscal y contralor, es un derecho reconocido en el artículo 61 (7) de la Constitución, que se ejerce en función de los méritos y capacidades.
49. Los derechos de participación son regulables y configurables por el órgano deliberativo parlamentario. Se puede, por ejemplo, determinar edades, exigencia de títulos profesionales, años de experiencia y más sin que se pueda considerar que éstas afectan la igualdad, siempre que sean normas de carácter general y no establezcan diferencias discriminatorias.
50. La propuesta de la Asamblea Nacional es una configuración de tipo normativa, que regula un derecho sin anular la titularidad de los derechos de participación. La propuesta establece requisitos en términos generales, presupuestos que los proponentes de la modificación constitucional consideran importantes para prevenir la corrupción y son exigencias al ejercicio de la máxima representación institucional de la Fiscalía General del Estado y de la Contraloría General del Estado.
51. La propuesta de modificación en tal sentido, respeta el espíritu del constituyente originario y no establece cambios significativos al texto constitucional, pues supone únicamente un desarrollo normativo instrumental respecto a instituciones ya creadas, sin alterar la finalidad y competencias de las mismas, así también no se modifica la estructura de la Constitución, no altera los elementos constitutivos del Estado, no modifica al procedimiento de reforma a la Constitución, ni tampoco establece restricciones a un derecho o garantía.
52. A la Corte no le corresponde evaluar si son convenientes o no, buenas o malas propuestas de modificación, que dependerán del debate y de los argumentos parlamentarios, sino si restringen o no derechos o si se encuentran en los supuestos para saber si se trata de enmienda o reforma constitucional.
53. Al no verificarse los presupuestos requeridos para una modificación constitucional vía Asamblea Constituyente o mediante reforma constitucional, la vía que corresponde seguir a las modificaciones constitucionales propuestas para el artículo 196 y artículo 211, es la del artículo 441 de la Constitución, y específicamente el numeral 2 de dicho artículo.

**VI Dictamen**

54. 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 dictamina:



- a) **Determinar** que la vía que debe seguir la modificación constitucional propuesta en el artículo 147 numeral 18, es mediante una Asamblea Constituyente, conforme lo prevé el artículo 444 de la Constitución.
- b) **Determinar** que la vía que deben seguir las modificaciones constitucionales propuestas para el artículo 196 y artículo 211, es la de las enmiendas, conforme lo prevé el artículo 441, numeral 2 de la Constitución.
- c) Notifíquese, publíquese y cúmplase.

**Dr. Hernán Salgado/Pesantes  
PRESIDENTE**

**RAZÓN:** Siento por tal que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, dos votos salvados parciales correspondientes a los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, en sesión del martes 28 de mayo de 2019.- Lo certifico.-

**Dra. Aida García Berni  
SECRETARIA GENERAL**



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**Caso Nro. 0001-18-RC**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día jueves 06 de junio del dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en el Acta de la sesión respectiva.- **Lo certifico.**

Dra. Aida García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**AGB/LFJ**