

**Memorando Nro. AN-COEC-2021-0002-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 ENMIENDA CONSTITUCIONAL 1-19-RC/19

De mi consideración:

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 1-19-RC/19, el mismo que fue aprobado con 7 votos en la Continuación de la Sesión 040, llevada a cabo el día viernes 8 de enero de 2021.

Adicionalmente me permito informar que el plazo establecido en el art. 441 numeral 2 de la Constitución se cumple el día 18 de enero de 2021.

Anexos:

Anexo tres. Dictamen de la Corte Constitucional 1-19-RC/19  
Correo electrónico voto a favor de Asa. Rene Yandún.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

***Documento firmado electrónicamente***

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

Anexos:

- 2infor~4-signed.pdf
- anexo\_tres\_dictamen\_corte\_constitucional0927683001610406083.pdf
- consignacion\_voto\_a\_favor\_asa.\_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**

**Memorando Nro. AN-COEC-2021-0002-M**

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

**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 con dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-19-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 de 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 con dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-19-RC/19**, presentado por la asambleísta Jeannine Cruz Vaca.

## 2. ANTECEDENTES

**2.1.** Con fecha 13 de noviembre de 2018, mediante oficio No. 0710-JC-CREO-AN-18 ingresado con fecha 21 de noviembre de 2018 con trámite número 347335, la asambleísta Jeannine Cruz Vaca, presentó a la Eco. Elizabeth Cabezas Guerrero, entonces Presidenta de la Asamblea Nacional, una propuesta de enmienda constitucional a efectos de que se modifique el artículo 272 de la Constitución de la República.

**2.2.** Con fecha 07 de marzo de 2019, la Presidenta de la Asamblea Nacional de ese entonces, Eco. Elizabeth Cabezas Guerrero, remitió a la Corte Constitucional el proyecto de enmienda al artículo 272 de la Constitución de la República, propuesta por la señora asambleísta Lcda. Jeannine Cruz Vaca a fin de que se 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.** Mediante **Dictamen de Procedimiento número 1-19-RC/19** de 02 de abril de 2019; dentro del Caso número 1-19-RC, la Corte Constitucional resolvió en su parte pertinente: “1. La propuesta de modificación constitucional puesta a conocimiento de la Corte Constitucional, procede vía enmienda constitucional y debe ser tramitada por la Asamblea Nacional conforme a lo señalado en el artículo 441 número 2 de la Constitución de la República.

**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 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 se 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.

**2.8.** Con fecha 06 de noviembre de 2019, a las 10h30, la Comisión Especializada Ocasional en **Sesión No. 003**, recibió la comparecencia de la asambleísta Jeaninne Cruz Vaca quien expuso la propuesta de enmienda constitucional que cuenta con dictamen constitucional No. 1-19-RC/19. Asimismo, en atención a la invitación formulada por la Comisión, compareció el Dr. Rafael Dávila Egúez, Prefecto de la Provincia de Loja; el Dr. Pablo Jurado Moreno, Presidente del Directorio Ejecutivo del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador CONGOPE; y, el Ing. Luis Mario Barzallo, Director Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME, quienes expusieron sus criterios en relación a la enmienda propuesta. No comparecieron a la referida sesión el Eco. Richard Martínez Alvarado, Ministro de Economía y Finanzas y la Ing. Rosa Tapia Andino, Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias, quienes presentaron ante la Presidenta de la Comisión las respectivas justificaciones de sus inasistencias.

**2.9.** Con fecha 07 de noviembre de 2019, mediante oficio No. 1150-JC-CREO-2019 ingresado con fecha 08 de noviembre del mismo año, la asambleísta Jeannine Cruz Vaca, presentó una observación con la que aclara que el criterio de la enmienda será exclusivamente para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, para lo cual propone sea considerada dentro del informe para primer debate, el mismo que se detalla a continuación:

“Art. 1.- Incorporar en el artículo 272, luego del numeral 3, lo siguiente:

Para el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, se incluirá un criterio que asigne recursos en función del número de kilómetros de la red vial provincial que posee cada una de las provincias.”

**2.10.** Con fecha 13 de noviembre de 2019, a las 09h30, la Comisión Especializada Ocasional en **Sesión No. 005**, recibió la comparecencia de la Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias, Ing. Rosa Tapia Andino, y el representante del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (Conagopare), Dr. René Lucero, quienes expusieron sus criterios con relación a la enmienda constitucional que cuenta con dictamen constitucional No. 1-19-RC/19.

**2.11.** Con fecha 18 de noviembre de 2019, 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, aprobó con ocho votos a favor en **sesión No. 006**, el Informe para Primer Debate del Proyecto de Enmienda

Constitucional que cuenta con Dictamen de Procedimiento emitido por la Corte Constitucional No. 1-19-RC/19.

**2.12.** Mediante oficio No. 005-AN-CEOEC-ECG-2019 de fecha 20 de noviembre de 2019, ingresado mediante trámite No. 387045 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. 1-19-RC/19, presentada por la asambleísta Jeannine Cruz Vaca.

**2.13.** 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:

<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO</b>	<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>SESIÓN Y FECHA</b>
Dr. Rafael Dávila Egüez	Prefecto	Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja	Sesión No. 003 de 6 de noviembre de 2019
Dr. Pablo Jurado Moreno	Presidente y Director Ejecutivo	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador CONGOPE	Sesión No. 003 de 6 de noviembre de 2019
Ing. Luis Mario Barzallo	Director Ejecutivo	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME	Sesión No. 003 de 6 de noviembre de 2019
Ing. Rosa Tapia Andino	Secretaria Ejecutiva	Consejo Nacional de Competencias	Sesión No. 005 de 13 de noviembre de 2019
Dr. René Lucero	Representante	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (Conagopare)	Sesión No. 005 de 13 de noviembre de 2019

**2.14.** 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.”*

**2.15.** 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. 1-19-RC/19 presentada por la asambleísta Jeannine Cruz Vaca.

**2.16.** En la Sesión No. 0644 de fecha 18 de diciembre de 2019, en el Pleno de la Asamblea Nacional participaron los siguientes asambleístas quienes emitieron sus aportes y observaciones en el Informe para Primer Debate:

<b>Sesión No. 0644 18 de diciembre diciembre 2019.</b>	
<b>No.</b>	<b>Nombre del Asambleísta</b>
1	Elizabeth Cabezas Guerrero
2	Jeannine Cruz Vaca
3	René Bustamante
4	Vicente Taiano
5	Silvia Salgado
6	Fabrizio Villamar
7	Wilma Andrade Muñoz
8	César Rohon
9	Guillermo Celi

**2.17.-** Posterior al Informe para Primer Debate la Comisión procedió al tratamiento del Informe para Segundo Debate.

**2.18.-** 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.

**2.19.** 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; así como los oficios emitidos por parte del Ministerio de Economía y Finanzas y Consejo Nacional de Competencias CNC sobre la propuesta de la enmienda constitucional presentada por Asa. Jeannine Cruz Vaca.

En dicha sesión se aprobó que se lleve a cabo la conformación de una mesa técnica con las instituciones involucradas para la propuesta de enmienda constitucional No. 1-19-RC/19 presentado por la asambleísta Jeannine Cruz Vaca.

**2.20.** Dando cumplimiento a lo resuelto por la Comisión Especializada Ocasional en sesión No. 011 llevada a cabo el día 12 de febrero de 2020, a través de la secretaria de la Comisión se realizó la conformación de la mesa técnica de trabajo con las instituciones involucradas para la propuesta de enmienda constitucional No. 1-19-RC/19 presentado por la asambleísta Jeannine Cruz Vaca.

**2.21.** 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 la 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.

**2.22.** Con fecha 26 de junio de 2020, a las 10h00, la Comisión Especializada Ocasional llevó a cabo la sesión en **modalidad virtual No. 018**, en la cual, se conformó e instaló la mesa técnica dentro de la propuesta de Enmienda Constitucional que cuenta con dictamen de Procedimiento de la Corte Constitucional No. 1-19-RC/19 presentada por la asambleísta Jeannine Cruz Vaca, en cumplimiento a la Resolución de la Comisión en sesión No. 011; con la presencia de los delegados de las siguientes instituciones: Sr. Lenin Ochoa, asesor ministerial y delegado del Ministerio de Economía y Finanzas; Ing. Juan Pablo Tarambís Rodríguez, Técnico (Permanente), e Ing. Omar Alexander Benavides Morillo, Director de Conservación (Acompañamiento) delegados del Ministerio de Transporte y Obras Públicas; Ab. Christian Proaño Jurado, Coordinador General Técnico, Ab. Alex Guevara Zamora, Director de Asesoría Jurídica, Ab. Vanessa House Vivanco, Funcionaria de la Dirección de Asesoría Jurídica, e Ing. Irina Naranjo Zolotova, Directora de Monitoreo y Evaluación a GAD; delegados del Consejo Nacional

de Competencias CNC; Ing. Williams Molina, del Área de Vialidad y Ab. César Chamorro delegados del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador CONGOPE, y, Juan Camilo Vásquez Sánchez, Subsecretario de Gestión y Seguimiento a la Implementación; Abogada Sandra Cristina Ulluari Enríquez, delegados de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Con oficio No. 0190-P-AME-0190 de fecha 24 de junio de 2020, ingresado el 3 de julio de 2020, signado con el No. de trámite 399373, el Ing. Raúl Delgado Orellana, Presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME, solicitó ser incluido con sus delegados a la mesa técnica conformada. En tal virtud, fueron incluidos los delegados Paul Cueva, Director Técnico de Planificación; Winston Bolaños, experto en finanzas públicas de la AME y Karin Jaramillo, funcionaria de la institución.

**2.23.** Con fecha **3 de julio de 2020**, a las 16h00 en **Sesión en modalidad virtual No. 019**, se recibió en Comisión General al doctor Rafael Oyarte, experto en derecho constitucional con el fin de escuchar sus observaciones, criterios y aportes al proyecto de Reforma Parcial a la Constitución a cargo de la comisión y proyecto de enmiendas constitucionales para informe de segundo debate.

**2.24.** 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, se 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.

**2.25.** 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 la Comisión Especializada Ocasional, 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 comunicó adicionalmente 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 Enmiendas Constitucionales 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 vote 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 elaboración de tres informes, y suspendió la sesión auto convocándose 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**. En el análisis del Informe para Segundo Debate que cuenta con dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-19-RC/19 presentado por la asambleísta Jeannine Cruz Vaca, la Presidenta de la Comisión Elizabeth Cabezas, recomendó que se modifique el término “repartición” por “asignación” en la conclusión del informe; y, el asambleísta René Yandún Pozo propuso que se incluya en el texto del artículo 272 de la Constitución a enmendarse; la

planificación; toda vez que es necesario considerar que las planificaciones también se hacen de forma anual o cuatrienal. Sugirió se incluya el número de kilómetros existentes, planificados y proyectados. Esta propuesta fue acogida por la proponente del proyecto asambleísta Jeannine Cruz, a fin de ser incorporada en el texto del artículo y ampliar el debate en el Pleno de la Asamblea. Sin objeción de los demás miembros de la Comisión, con estas modificaciones el proyecto fue sometido a votación. **Se registró 7 votos a favor de los asambleístas presentes en la sesión.** Los asambleístas que razonaron su voto: Asambleísta Héctor Muñoz Alarcón: “Me preocupa un poco el criterio sobre kilómetros de vías rurales, porque esto podría afectar algunas provincias como el oriente, por ejemplo, que no tengan justamente este desarrollo de vías rurales y sobre todo tomando en cuenta si es que no se va a aumentar el presupuesto, es decir, del mismo presupuesto se va a designar a quienes tengan más vías rurales, si una provincia va hacer beneficiada otra se va a ver afectada. No obstante, me parece que es acertada y precisa la observación del asambleísta Yandún, a fin de que aquello se discuta en el Pleno y escuchar a los diferentes asambleístas de las diferentes bancadas, con estas consideraciones, mi voto es a favor”; Asambleísta Mercedes Serrano Viteri: “Mi voto en realidad es a favor, tomando en consideración la observación realizada porque considero que es pertinente y con la finalidad de que vaya al Pleno para un largo debate ya que es un tema bastante complejo de manejarlo, mi voto a favor”. Asambleísta René Yandún Pozo, “voto a favor con observación de como está redactado.”

**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 el mismo día 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>
Sr. Lenin Ochoa	Delegado	Ministerio de Economía y Finanzas	Sesión No. 018 26 de junio 2020
Ing. Juan Pablo Tarambís Rodríguez	Técnico (Permanente) /delegado	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	Sesión No. 018 26 de junio 2020
Ing. Omar Alexander Benavides Morillo	Director de Conservación (Acompañamiento) / delegado	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	Sesión No. 018 26 de junio 2020
Ab. Christian Proaño Jurado	Coordinador General Técnico/delegado	Consejo Nacional de Competencias CNC	Sesión No. 018 26 de junio 2020
Ab. Alex Guevara Zamora	Director de Asesoría Jurídica/delegado	Consejo Nacional de Competencias CNC	Sesión No. 018 26 de junio 2020
Ab. Vanessa House Vivanco	Funcionaria de la Dirección de Asesoría Jurídica/delegada	Consejo Nacional de Competencias CNC	Sesión No. 018 26 de junio 2020
Ing. Irina Naranjo Zolotova	Directora de Monitoreo y Evaluación a GAD/delegada	Consejo Nacional de Competencias CNC	Sesión No. 018 26 de junio 2020
Ing. Williams Molina	Área de Vialidad/delegado	Congope	Sesión No. 018 26 de junio 2020
Ab. César Chamorro	Abogado/delegado	Congope	Sesión No. 018 26 de junio 2020
Juan Camilo Vásquez Sánchez	Subsecretario de Gestión y Seguimiento a la Implementación	Secretaría Técnica de Planificación	Sesión No. 018 26 de junio 2020
Sandra Cristina Ullauri Enríquez	Abogada/delegada	Secretaría Técnica de Planificación	Sesión No. 018 26 de junio 2020

Rafael Oyarte	Abogado	Sociedad Academia	Civil/	Sesión No. 019 3 de julio 2020
---------------	---------	----------------------	--------	-----------------------------------

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

Para el tratamiento del Proyecto de Enmienda Constitucional que cuenta con dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-19-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 Secretarías 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 reprobado 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 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 Benavides 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

---

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

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 las propuestas de enmienda**

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 fue presentada 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 derivaron los siguientes dictámenes y pronunciamientos:

- **Dictamen 1-19-RC/19 emitido el 2 de abril de 2019 con relación a la propuesta de enmienda presentada por la asambleísta Jeannine Cruz respecto del artículo 272 de la Constitución.**

---

<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.

El 7 de marzo de 2019, la Eco. Elizabeth Cabezas Guerrero, entonces Presidenta de la Asamblea Nacional, remitió a la Corte Constitucional el proyecto de enmienda al artículo 272 de la Constitución de la República, presentado por la Asambleísta Jeannine Cruz Vaca con el apoyo de 46 Asambleístas, a fin de que este Organismo determine cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución de la República es el que corresponde a la propuesta planteada.

La Corte Constitucional analizó la solicitud de modificación de la Constitución propuesta por la asambleísta Jeannine Cruz y emitió el Dictamen de Procedimiento N.º 1-19-RC/19 dentro del caso N.º 1-19-RC el 2 de abril de 2019.

Del análisis que realizó la Corte Constitucional a la propuesta de modificación constitucional planteada por la asambleísta Jeannine Cruz se concluyó que por las características del proyecto normativo lo que se pretende es incorporar un nuevo criterio de distribución de los recursos estatales, sin anular ninguno de los existentes. Así, de la revisión del contenido del artículo 272 de la Constitución de la República, la Corte constató que este no contempla criterios de distribución directa de recursos, sino que establece los criterios a ser considerados por los legisladores en la regulación legal de dicha distribución. En tal sentido, se estableció que el agregar un criterio de distribución, no implica que aquel será tenido en cuenta de forma exclusiva para la repartición de los recursos económicos entre los gobiernos autónomos descentralizados, sino que la ley que determine dicha distribución debe ser el resultado de la valoración de todos ellos.

Por lo tanto, la Corte Constitucional considerando que se trata de una solicitud de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional, determinó que el procedimiento previsto en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución que debe seguirse para tramitar el proyecto normativo que se describe es la enmienda constitucional.

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

1. La propuesta de modificación constitucional puesta a conocimiento de la Corte Constitucional **procede vía enmienda constitucional** y debe ser tramitada por la Asamblea Nacional conforme a lo señalado en el artículo 441 número 2 de la Constitución de la República. (Destacado fuera de texto).

Con estas consideraciones, procederemos a analizar la propuesta de enmienda presentada por la asambleísta Jeannine Cruz respecto del artículo 272 de la Constitución.

#### **4.2. SOBRE LA PROPUESTA DE ENMIENDA PRESENTADA POR LA ASAMBLEÍSTA JEANNINE CRUZ RESPECTO DEL ARTÍCULO 272 DE LA CONSTITUCIÓN.**

De conformidad con la propuesta de enmienda constitucional presentada por la asambleísta Jeannine Cruz Vaca, el 13 de noviembre de 2018, se plantea agregar a continuación del numeral 3 del artículo 272 de la Constitución de la República, otro numeral que contenga el siguiente texto *“4. El número de kilómetros de vías rurales pertenecientes al territorio del gobierno autónomo descentralizado”*.

En la propuesta de modificación constitucional se señala que el artículo 272 de la Constitución establece como criterios a aplicarse en la distribución de los recursos económicos del Estado: la población, densidad, necesidades básicas insatisfechas, mejoras de vida y el esfuerzo fiscal y administrativo; no obstante, a decir de la asambleísta proponente, dichos criterios no incluyen una de las competencias más importantes de los gobiernos provinciales, como es planificar, construir y mantener el sistema vial en el ámbito provincial.

Esta situación deriva en que los gobiernos provinciales no cuenten con los recursos básicos para cumplir con dicha competencia, lo cual, a su parecer, ha generado el deterioro de las vías y, por consiguiente, la imposibilidad de mejorar el desarrollo socio-económico de las provincias y el país en general.

En el proyecto de modificación se establece que el tamaño de las vías rurales pertenecientes a cada gobierno provincial para distribuir los recursos estatales permitiría a dichos estamentos cumplir con su obligación de mantener dichas vías en buen estado, es decir, el objeto de la modificación trata de un cambio no significativo del texto constitucional relativo a la repartición de recursos económicos a los gobiernos autónomos descentralizados.

Conforme consagra la Constitución de la República en su artículo 3 numerales 5 y 6, son deberes primordiales del Estado, promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio ecuatoriano, así como planificar una distribución equitativa de los

recursos y riqueza nacional, a fin de que la ciudadanía pueda acceder a los derechos del buen vivir previstos en el capítulo II del título II de la Norma Suprema.

Dentro de este marco, la Constitución de la República destaca la distribución equitativa de la riqueza como un parámetro fundamental del régimen de desarrollo, así como un baluarte en la planificación e implementación de servicios públicos y políticas públicas de orden económico y social. Siendo en estos casos los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en sus distintos niveles, los conductores de esta distribución al ser partícipes directos de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad, tal como lo consagra el artículo 270 de la Constitución de la República.

En tal sentido, dentro de las competencias exclusivas con las que cuentan los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, previstas en el artículo 263 de la Norma Suprema, se encuentra el de “planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial”, siendo esta competencia la de mayor demanda por parte de la población rural, dado el alto impacto socioeconómico que conlleva contar con vías rurales adecuadas, así como la de mayor peso económico dentro del presupuesto provincial, tal como lo afirmó el Prefecto de la Provincia de Loja, Dr. Rafael Dávila Egüez, dentro de su comparecencia ante la Comisión Especializada Ocasional.

En consecuencia, conforme se desprende de la exposición de motivos del proyecto de enmienda constitucional presentado por la asambleísta Jeannine Cruz Vaca, es indispensable que esta responsabilidad que se les ha otorgado a los gobiernos provinciales sea considerada como parte de los criterios constitucionales a ser aplicados para la distribución de los recursos entre dichos gobiernos, más aún si los criterios que están enunciados en el artículo 272 de la Constitución de la República tienen como propósito garantizar un reparto equitativo, solidario y proporcional del porcentaje asignado a las Prefecturas del país.

La Comisión Especializada Ocasional para el Tratamiento de los Proyectos de Enmiendas Constitucionales que cuentan con Dictamen de Procedimiento de la Corte Constitucional, recogiendo los criterios de sus miembros, así como el de las diversas autoridades que comparecieron a lo largo de las sesiones realizadas, considera importante aclarar que este nuevo criterio a ser incluido en el texto del artículo 272 de la Constitución de la República a través de la presente enmienda, será aplicado exclusivamente sobre los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, sin que aquello implique afectar los ingresos que les corresponde a los gobiernos municipales

y parroquiales, según los porcentajes y ponderadores previstos en la ley y demás actos normativos.

Asimismo, dentro de la Comisión Especializada Ocasional se estableció la necesidad de tomar en cuenta el alcance de la competencia prevista en el artículo 263 numeral 2 de la Constitución de la República, en el sentido de planificar, construir y mantener el sistema vial dentro del ámbito provincial, razón por la cual dicha competencia exclusiva de los gobiernos provinciales debe estar direccionada a estas tres funciones, las cuales a su vez deberán verse reflejadas en el texto de la enmienda a proponerse.

En tal virtud, se propuso dentro de la sesión No. 006 de 18 de noviembre de 2019, modificar el texto propuesto originalmente de tal manera que se sustituya el concepto de pertenencia por el de correspondencia, ya que las vías no le pertenecen al gobierno provincial, sino que le corresponde su planificación, construcción y mantenimiento en función a su territorio y jurisdicción. Asimismo, es necesario incluir un concepto que permita modificar en el tiempo el valor de las asignaciones como son los kilómetros existentes y proyectados, ya que de esa manera no solo se tomará como criterio los kilómetros ya existentes, sino también lo que se va a construir a futuro en función a una planificación.

Así, esta Comisión propone realizar algunas modificaciones en el artículo cuya reforma se pretende a fin de que se establezca de la siguiente manera:

**Artículo único.** - A continuación del numeral 3 del artículo 272 de la Constitución, agréguese otro numeral que contenga el siguiente texto:

*“4. El número de kilómetros existentes y proyectados de vías rurales correspondientes al territorio y jurisdicción del gobierno autónomo descentralizado provincial”.*

Finalmente vale destacar que en la mesa técnica conformada por varios delegados institucionales realizada en función de analizar la presente reforma se dejó sentado por parte de la delegada del Consejo Nacional de Competencias que la inclusión de este nuevo criterio no implica una asignación adicional a los gobiernos provinciales, sino que el mismo monto que se distribuye de acuerdo con la fórmula que se aplica en la actualidad tendría un nuevo criterio que es el número de kilómetros de vías rurales. En otras palabras, el monto a repartir no cambia, sino que del mismo monto una provincia podría recibir más que otra por este nuevo criterio.



De la misma manera, la Corte Constitucional en el Dictamen de Procedimiento N.º 1-19-RC/19 enfatizó que el proyecto normativo pretende incorporar un nuevo criterio de distribución de los recursos estatales, sin anular ninguno de los existentes. Agregó que constató que el artículo cuya reforma se pretende no contempla criterios de distribución directa de recursos, sino que establece aspectos a ser considerados por los legisladores en la regulación legal de dicha distribución. En tal sentido, el adicionar un criterio de distribución, no implica que aquel será el único tenido en cuenta para la repartición de los recursos económicos entre los gobiernos provinciales, sino que la ley que determine dicha distribución debe ser el resultado de la valoración de todos ellos.

En la Continuación de la sesión No. 040 llevada a cabo el día 8 de enero de 2021, dentro del análisis y debate del Informe para Segundo Debate del Proyecto de Enmienda Constitucional que cuenta con dictamen de la Corte Constitucional No. 1-19-RC/19, el asambleísta René Yandún propuso que se incluya en el texto del artículo 272 de la Constitución a enmendarse; la planificación; toda vez que es necesario considerar que las planificaciones también se hacen de forman anual o cuatriannual. Sugiere se incluya el número de kilómetros existentes, planificados y proyectados; texto que fue acogido por la proponente de la enmienda y por la Comisión.

## **CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN**

Esta Comisión concluye que la propuesta de modificación del artículo 272 resulta importante para efectos de incorporar un criterio adicional en la asignación de recursos económicos a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, con la finalidad de que puedan cumplir con su función de “Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas”

Por lo tanto, se recomienda al Pleno de la Asamblea Nacional la aprobación de la enmienda constitucional con algunos cambios en el artículo 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 LAS PROPUESTAS 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 con dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-19-RC/19**, el mismo que fue **conocido, debatido y APROBADO** por la Comisión en la **CONTINUACION DE LA SESIÓN EN MODALIDAD VIRTUAL NO. 040 con SIETE (7) VOTOS AFIRMATIVOS.**

#### **8.- RESOLUCIÓN.**

Por las motivaciones constitucionales y legales expuestas, así como las señaladas en la Sesiones: 040 y Continuación de la Sesión 040 realizadas en modalidad virtual, 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 con dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-19-RC/19**, con **SIETE (7) votos a favor**; CERO (0) votos en contra, CERO (0) abstenciones; y CERO (0) votos en blanco y CERO (0) ausencias de las y los asambleístas presentes.

## **9.- ASAMBLEÍSTA PONENTE.**

La asambleísta ponente del Proyecto de Enmienda Constitucional que cuenta con Dictamen de Procedimiento de la Corte Constitucional número 1-19-RC/19 es la asambleísta Jeannine Cruz Vaca, miembro 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 cuentan con dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-19-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  
ARTÍCULO 272 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA**

**EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL**

**CONSIDERANDO:**

**Que**, entre otras disposiciones, el artículo 271 de la Constitución de la República señala, que los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un modo no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado Central, excepto los de endeudamiento público;

**Que**, el artículo 272 de la Constitución ídem establece ciertos criterios que necesariamente tienen que aplicarse en la distribución de la citada participación de recursos económicos, entre otros, los criterios de la población, densidad, necesidades básicas insatisfechas, mejoras de vida, esfuerzo fiscal y administrativo;

**Que**, si bien de cierta manera esos criterios tienden a que dicha distribución de recursos económicos sea proporcional y equitativa, no se toma en cuenta como criterio en la distribución de los recursos económicos una de las competencias más importantes de los gobiernos provinciales, como es el de planificar, construir y mantener el sistema vial en el ámbito provincial, lo que ha generado el deterioro de las vías y por consiguiente ha incidido de manera trascendental en el desarrollo socio-económico de la población con relación a la provincia y con relación al país en general;

**Que**, como ejemplo se tiene la provincia de Loja que cuenta con cinco mil seiscientos quince kilómetros de longitud vial aproximadamente (5.615 Km.) y en porcentaje de kilómetros de vialidad a nivel nacional en el ocho punto veinticinco por ciento (8.25%), además es la tercera provincia del país con mayor longitud vial en alrededor de tres mil novecientos noventa y seis kilómetros (3.996 Km.); empero, se encuentra ubicada en el puesto vigésimo tercero, es decir penúltima en las asignaciones presupuestarias por kilómetro de vías;

**Que**, esa evidente distorsión en la distribución de los recursos económicos entre los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, contraviene los principios constitucionales de subsidiaridad, solidaridad y equidad, a más de que se verifica una contradicción entre los citados principios constitucionales con los criterios de

distribución de recursos establecidos por la misma Constitución, lo que obliga a la Asamblea Nacional a corregir esa distorsión vía enmienda de la Constitución para armonizar de esta manera el texto constitucional;

**Que**, el primer inciso y el numeral 2 del artículo 441 de la Constitución manda, 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 hará, por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional;

**Que**, corregir la distorsión en la distribución de los recursos económicos entre los gobiernos autónomos descentralizados provinciales vía enmienda constitucional, de ninguna manera altera la estructura fundamental de la Constitución mejor le da sustento, tampoco altera el carácter y elementos constitutivos del Estado; no establece restricciones a los derechos y garantías en contrario las respeta y mejor los armoniza, y para nada modifica el procedimiento de reforma de la Constitución; y,

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales expide la siguiente:

#### **ENMIENDA A LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA**

**Artículo único.** - A continuación del numeral 3 del artículo 272 de la Constitución, agréguese otro numeral que contenga el siguiente texto:

*“4. El número de kilómetros existentes, planificados y proyectados de vías rurales correspondientes al territorio y jurisdicción del gobierno autónomo descentralizado provincial”.*

**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 con el dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-19-RC/19”** fue debatido y **APROBADO** en la **Continuación de la Sesión No. 040** llevada cabo el día **viernes 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: SIETE VOTOS A FAVOR (7)** asambleístas: Carlos Cambala Montece, Jeannine Cruz Vaca, Héctor Muñoz Alarcón, Mercedes Serrano Viteri, René Yandún Pozo, Fabricio Villamar Jácome y Elizabeth Cabezas Guerrero; **NEGATIVO: CERO (0); ABSTENCION: CERO (0); 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 “**Proyecto de Enmienda Constitucional que cuenta con el dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-19-RC/19**”, en la Continuación de la Sesión No. 040 de fecha 8 de enero de 2021.

<b>Nombre de Asambleísta</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				
Fabrizio Villamar Jácome	X				
<b>TOTALES</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>0</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 el Informe para Primer Debate, invitados a comisión, asambleístas para Informe de Segundo Debate.

**Anexo Dos.**

Matriz comparativa articulado enmiendas constitucionales.

**Anexo Tres.**

Dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional número 1-19-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 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.**

**ANEXO UNO.**

**1. Sistematización de Observaciones realizadas en el Informe para Primer debate del Pleno del Asamblea Nacional que cuenta con Dictamen de Procedimiento de la Corte Constitucional número 1-19-RC/19. (presentada por Asa. Jeannine Cruz Vaca.)**

**SESION DEL PLENO NO. 0644. 18 DE DICIEMBRE DE 2019.**

<p>Comisión General.</p> <p><b>Dr. Pablo Rafael Dávila Eguez.</b> Prefecto de la Provincia de Loja.</p>	<p>Proyecto de enmienda de enorme justicia, por la realidad de provincias marginadas.</p> <p>Competencias de las prefecturas del país. (arts. 263 y 42 del COOTAD). Siendo la principal competencia la vialidad rural, por la mayor necesidad de los habitantes de las zonas rurales.</p> <p>La enmienda busca que se incluya como criterio de distribución de los recursos hacia los GADS provinciales el tamaño de la red provincial de cada provincia.</p> <p>Explica que los GADS, reciben el 21% de ingresos tributarios del país, más el 10% de los ingresos no permanentes que son los ingresos petroleros. (aprox. 3.000 millones al año.)</p> <p>De este gran total este valor se distribuye: Gobiernos provinciales el 27% y gobiernos parroquiales el 6%.</p> <p>Aprobado que fue Cootad, existen dos componentes. Primero ningún Gad podría ser perjudicado en sus asignaciones recibidas hasta el año 2010. Segundo componente es lo que crece gracias a una mejor recaudación tributaria y/o mayores ingresos petroleros. La enmienda no</p>
---	--

	<p>mueve el primer componente que es fijo e inamovible.</p> <p>Se establece 7 criterios para la distribución de los recursos. La enmienda busca incluir un criterio adicional que sería el octavo criterio.</p> <p>No afecta a los municipios del país, ya que la enmienda no topa a los municipios; sino únicamente para los gobiernos provinciales.</p> <p>Si el pleno aprueba la enmienda se debe posteriormente reformar el Cootad. Reformado el Cootad, esto pasará al Consejo Nacional de Competencias quien deberá definir cuál es el peso de cada una de estas ocho variables.</p> <p>Criterio solo lo define el Consejo Nacional de Competencias, previo a estudios técnicos, hoy es, Planifica Ecuador y del Ministerio de Finanzas.</p> <p>Se estaría hablando que entre en vigencia aproximadamente en el año 2023, no es un tema de corto plazo, sino de mediano y largo plazo.</p>
<p>Comisión General</p> <p><b>Dr. Edwin Miño</b> Director Ejecutivo Consortio Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador. Congope.</p>	<p>Manifiesta que existe una red estatal vial, conformada por tres niveles de vías, controlada por gobierno central bajo la rectoría del MTOP, red provincial y red urbana controladas por las prefecturas y por el Consejo Nacional de Competencias respectivamente.</p> <p>La red vial provincial comunica las cabeceras cantonales, comunica los 221 cantones, cabeceras parroquiales rurales, cabeceras parroquiales con distintos asentamientos humanos.</p> <p>Red provincial, tiene 622.332 km, 72.238km. 45.000 km es decir el 62% de estas vías están en lastre, pavimento flexible 13,3%. Existe una deuda con la ruralidad del país.</p> <p>La visión del Congope es la creación desde una</p>

	<p>visión de política pública estatal.</p> <p>Se pide únicamente del 27% de provincias se incluya un ponderador adicional que es el fondo de vialidad, si se esto se incluye podríamos categorizarle como una de las obligaciones y fondear y comenzar la construcción que en el año 2020 las prefecturas y Congope se han planteado.</p> <p>La competencia de vialidad es la que más afectación presupuestaria tiene para los GADS, se puede ayudar a un mejor equilibrio fiscal, a una mejor capacidad para los gobiernos locales para gestionar.</p> <p>Importante reforma al Cootad.</p>
<p>Asambleísta <b>Elizabeth Cabezas</b></p> <p>Presidenta de la Comisión.</p>	<p>Presentación en el Pleno del mecanismo de Comisión Especializada Ocasional, en la que explica como trabajó la comisión en la propuesta de las tres enmiendas.</p> <p>Explicación del contenido de las 3 propuestas de enmiendas que tienen informe para primer debate ante el Pleno de la Asamblea Nacional.</p>
<p>Asambleísta <b>Jeannine Cruz</b></p> <p>Proponente propuesta enmienda constitucional. Miembro de la Comisión.</p>	<p>Enmendar el art. 272 de la Constitución es hacer justicia frente a distribución de recursos.</p> <p>60% en el Ecuador es población rural que tienen problemas de acceder a los servicios básicos, a educación, por mal estado de las vías.</p> <p>Art. 272 de la Constitución busca la distribución de recursos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales. Actualmente el artículo considera 3 criterios: tamaño y la densidad poblacional, necesidades básicas insatisfechas, e incluir un cuarto numeral en donde se tome en cuenta los kilómetros de las vías rurales.</p> <p>No se ha cumplido con los principios del art. 238 de la Constitución.</p>

<p>Asambleísta <b>Rubén Bustamante</b></p>	<p>Felicita la propuesta de enmienda constitucional.</p> <p>Se debe lograr armar un plan nacional de vialidad con un proceso migratorio, desde las carreteras de tierra a lastre, de lastre posiblemente a un doble riego, a un pavimento flexible, y en algún momento pensar en algo mejor, pavimento rígido.</p> <p>Importante definir los tipos de vías, para saber si se requiere rehabilitación integral, mantenimiento vial, que características técnicas se necesitan. Es necesario conocer estos problemas para a su vez conocer los recursos que se necesitan.</p> <p>Es complejo que desde una prefectura pueda atender la vialidad rural por ser muy extensa, se debería pensar el aporte de una alcaldía, junta parroquial etc. y cooperación internacional por temas de cantidad de kilómetros.</p> <p>Se debería analizar ampliar el espectro, no solamente dejarlo en kilómetros de vialidad sino hablar realmente de un indicador que nos permita reformular la distribución de recursos a través de la fórmula para los sectores rurales y para sectores de frontera.</p> <p>.Como crítica constructiva se habla de kilómetros proyectados puede incurrir en un error ya que se genera una sobre expectativa a la ciudadanía en los sectores rurales, tema que debería observarse.</p>
<p>Asambleísta <b>Vicente Taiano Basante</b> Miembro de la Comisión.</p>	<p>El hecho de asignar mayores recursos a los gobiernos provinciales viene de un modelo de gestión que tiene que ser establecido por cada uno de los gobiernos provinciales.</p> <p>El concepto general es que hay un 21 por ciento que va a repartirse entre prefecturas, municipios y juntas parroquiales.</p> <p>Este 21% no va a cambiar. Pero el 27% que establece el Cootad si implica la repartición y genera una duda de que alguien se va a tener que</p>

	<p>quitar para poderle dar a otra provincia y se puede caer en un principio de inequidad porque a alguien se le va a quitar y a otro dar.</p> <p>Un gobierno provincial tiene que establecer un modelo de gestión para resolver sus problemas y cumplir con sus competencias, pero a través de su capacidad normativa, esto es ordenanzas provinciales, la alternativa no es enmendado la Constitución sino creando un fondo de vialidad rural que probablemente puede nacer de una reforma al Cootad.</p>
<p><b>Silvia Salgado</b> Asambleísta</p>	<p>Discutir un nuevo modelo de desarrollo o nuevo modelo de equidad territorial, que visibilice la diversidad territorial. Que se ha impulsado a través del Grupo Parlamentario de Frontera, y que es importante que la Asamblea conozca estas resoluciones que tratan sobre la distribución de los recursos de los GADS.</p> <p>La enmienda no puede quedarse en el sentido únicamente en incrementar como cuarto criterio constitucional el número de kilómetros existentes y proyectados de vías rurales, sino escuchar la propuesta del Congope, la necesidad del fondo, por lo que podríamos caer en el problema de distribución de recursos del mismo pastel.</p> <p>No es lo mismo invertir en provincias que ya tienen cubierto sus necesidades básicas con otras que no la tienen.</p>
<p>Asambleísta <b>René Yandún Pozo.</b></p>	<p>Propuesta de enmienda positiva. Se necesita recursos económicos. Se requiere planificación. Si no existe un plan nacional de desarrollo adecuado que dé cobertura provincia por provincia, cantón por cantón, se va a continuar con lo mismo, dejar en abandono a los gobiernos autónomos descentralizados. Se creó un Subsecretaría para uso y control de suelo y para que los gobiernos autónomos descentralizados puedan hacer uso correcto de sus recursos económicos. Pero subsecretaría no funciona.</p>

	<p>Primero se debe ir por la planificación que exista un Plan Nacional de Desarrollo, que desde ahí se desprenda los planes de ordenamiento territorial para los gobiernos provinciales municipales y juntas parroquiales.</p> <p>El art. 263 y 272 de la Constitución está indicando que se tiene que elaborar este tipo de planificación y de acuerdo a esto el Ministerio de Finanzas asignará los recursos correspondientes.</p>
<p>Asambleísta <b>Fabricio Villamar</b> Miembro de la Comisión.</p>	<p>En el análisis de la Comisión se pudo determinar que la asignación por el número de kilómetros de la provincia es insuficiente, porque se les podría condenar a las provincias a tener el financiamiento para el número de kilómetros tienen y no para el que podrían necesitar.</p> <p>Uno es el número de kilómetros que existen en una provincia determinada y otro el número de kilómetros que podrían necesitar para el futuro. Por lo tanto, es importante tener los kilómetros proyectados, para que se permita a los Gads ir preparando el camino hacia el futuro.</p>
<p>Asambleísta <b>Fafo Gavilanes</b></p>	<p>Hace relación a la provincia de Bolivar que tiene 5 mil kilómetros de red vial provincial, apenas 380 km son red vial estatal.</p> <p>Se toma como factor fundamental el TDA, tráfico promedio anual diario, es decir si existe carros que vayan por esa vía, es meritorio atenderlo, si no hay carros no hay que atenderlo, es un criterio erróneo.</p> <p>Hay que identificar cuántas hectáreas de producción existe en una carretera de un origen a un destino.</p> <p>Incorporar en la propuesta, de que se habiliten o se viabilicen los convenios entre juntas parroquiales, prefecturas, municipios, y en algunos casos, el Ministerio de Transporte y Obras públicas.</p> <p>De acuerdo con medir kilómetros actuales con proyectados, pero sin olvidar de criterio importante que es el de la producción.</p>



	<p>Reforma no busca quitar a unos y entregar a otros sino buscar mecanismos para que por medio de ordenanzas generar por lo menos tener para el mantenimiento.</p> <p>Solicita hacer un recorrido en territorio para el segundo debate, de poder identificar desde el territorio lo que pasa en las diferentes provincias y encaminar a una tesis más real.</p> <p>Papel importante el Banco del Estado para otorgar créditos.</p> <p>Ministerio de Transporte asuma más kilómetros de carreteras rurales, se lo haga estatal y se ahorrará recursos para los Gads provinciales.</p>
<p>Asambleísta <b>Wilma Andrade Muñoz</b> Vicepresidenta Miembro de la comisión.</p>	<p>La enmienda es clara, no implica de ninguna manera topar recursos de las municipalidades o los gobiernos parroquiales.</p> <p>Se evidenció en la Comisión la grave problemática que tiene la ruralidad, los caminos no han sido atendidos.</p> <p>Se aclara en el informe que la norma es para gobiernos provinciales.</p>
<p>Asambleísta <b>Cesar Rohón Hervas</b> Punto de información</p>	<p>De acuerdo al art. 272 de la Constitución los gobiernos seccionales autónomos, las prefecturas tienen que determinar y jerarquizar cuáles son sus necesidades económicas dentro de los recursos que reciben. Si requieren vialidad, se debe emplear más dinero en vialidad.</p> <p>No hay necesidad de hacer una enmienda constitucional.</p>
<p>Asambleísta <b>Jeannine Cruz</b> Miembro de la Comisión Especializada Ocasional. Punto de información</p>	<p>El art. 272 de Constitución establece cierta distribución de los recursos Gobiernos Autónomos Descentralizados. Es importante que se incluya como parámetro los kilómetros rurales que es de competencia como elemento indispensable y</p>

	competencia de los prefectos.
Asambleísta <b>Guillermo Celi</b>	<p>El Estado es profundamente centralista, se debe recuperar el poder local, mayor autonomía y descentralización.</p> <p>Hay que generar mayor descentralización, por lo que, es fundamental incluir esta nueva variable para distribuir recursos, los kilómetros rurales actuales y proyectados.</p> <p>No es el quitar los recursos de uno y darle a otro, es de aumentar los recursos tanto permanentes como no permanentes en favor de los gobiernos descentralizados.</p> <p>Reforma al Cootad va de la mano con la enmienda propuesta.</p> <p>Incrementar la redistribución de los recursos del Presupuesto General del Estado.</p>

**2. Cuadro del detalle de la sistematización de las observaciones realizadas por los asambleístas y actores que participaron en las sesiones de la Comisión. Detalle de la socialización realizada por la Comisión Especializada Ocasional para el Informe de Segundo Debate.**

<b>Dr. Rafael Oyarte.</b> Sociedad Civil/Academia. Mgs. en Derecho Constitucional.	<b>Sesión No. 019.</b>  3 de julio 2020.  Enmienda Constitucional al art. 272.	Con respecto al proyecto de enmienda constitucional al art. 272 de la Constitución es interesante la modificación, que tiene como finalidad un impulso a las vías rurales y que los recursos por las vías rurales que se van construyendo; indicando que es más de conveniencia que de otra naturaleza.
Delegados Instituciones	<b>Mesa técnica.</b> Enmienda Constitucional Art. 272. (asa.	Objetivo es la distribución equitativa de recursos para el sector rural, incluyendo un nuevo parámetro sobre el Km.  <b>Irina Naranjo. Delegada Consejo Nacional de Competencias</b>

	Jeannine Cruz)	<p><b>CNC:</b></p> <p>Las transferencias que se realizan del Gobierno Central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados provienen del 21% de ingresos permanentes y 10% de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado. Una vez que se tiene ese monto, este se distribuye entre los GADS, que es lo que se entregada desde el año 2010 que sería el monto A y un monto B es el que entra a la fórmula de distribución que consta en el COOTAD. En principio se buscó que este monto B con el paso del tiempo aumente y sea superior al monto A; pero lamentablemente con el problema presupuestario del Estado el Monto A sigue siendo mayor al Monto B.</p> <p>Como se comentaba y la preocupación de que la inclusión de este criterio pueda afectar a otros gobiernos, efectivamente con la acotación de que esto es para los Gobiernos Provinciales <b><u>no tendría porque afectar ni a los municipios ni a las parroquias porque en el COOTAD te da los porcentajes que le corresponde a cada nivel de gobierno; aproximadamente el 60% para los Municipios, aprox. 27% entre provincias, y un 6% para las parroquias.</u></b></p> <p>Mientras estos porcentajes <u>no se modifiquen no tiene ninguna afectación a otros niveles de gobierno;</u> hay que tener claro que entre los GADS Provinciales se va a repartir el mismo pastel que se está repartiendo ahora, a pesar de que se aumente el nuevo criterio que se propone en la enmienda. <b>La inclusión de este nuevo criterio no implica una nueva asignación adicional</b> lo que quiere decir es que ese mismo monto que se distribuye por la fórmula va a tener un nuevo criterio que es el km de vías rurales.</p> <p>Como afectaría este nuevo criterio va a depender del ponderador que se ponga a ese criterio, cada uno de los 7 criterios tienen un peso, que es revisado cada 4 años por el Consejo Nacional de Competencias; si se aprueba este nuevo criterio el Consejo Nacional de Competencias se tiene que asignar pesos a cada uno y se sigue repartiendo el 100% entre los mismos GADS provinciales.</p> <p>Le va a afectar cuando se realice el ponderador y el dato de la provincia, el pastel es el mismo, no se aumenta. Es importante tener en cuenta que el monto a repartir no cambia, sino que del mismo monto una provincia podría recibir más que otra por este nuevo criterio.</p> <p>También se analizaría medidas de equidad, para ver si la equidad de la distribución mejora o no, revisando los datos de los kilómetros por parte del Ministerio de Obras Públicas y</p>
--	----------------	---

		<p>Congope que levantaron una red vial provincial, el Ministerio de Finanzas que maneja las fórmulas de distribución. Especificidad debe trabajarse con datos reales. Puede también generarse solicitud de recursos por vialidad de parte de las parroquias y municipios.</p> <p><b>Paul Cueva, Delegado AME:</b> Recalco que en el modelo de asignación territorial, es decir el 67% para los municipios no cambiaría nada; sobre el 27% se agrega un nuevo criterio y aquí se da el tema del cálculo; y asumirse un octavo criterio dentro del reparto de las transferencias. De acuerdo al art. 272 el primer numeral manifiesta sobre el tamaño de población que representa el 10% y densidad poblacional que representa el 14% que son los valores ponderados para generar el cálculo de la distribución; luego vienen las necesidades básicas insatisfechas que representa el 53%; logros en el mejoramiento de vida 5%, esfuerzo fiscal 2%; esfuerzo administrativo 6% y un cumplimiento del plan de desarrollo que sería el 10%. La nueva variable no cambia en función de factores exógenos, se mantenga. Es importante <b><u>que en la reforma al Art. 272 este cuarto criterio se especifique que son solo para los Gobiernos Autónomos Provinciales y a más de eso que dentro de la fórmula de equidad territorial será una redistribución del 27% que tienen los mismos.</u></b></p> <p><b>A los Gobiernos Municipales no les afectaría en absolutamente en nada.</b></p> <p><b>Ab. Cesar Chamorro. Delegado CONGOPE:</b> De las mismas prefecturas se promulgó esta idea de enmienda, especial de la Prefectura de Loja. Sería importante delimitar en el art. 272 únicamente para los Gobiernos Provinciales que ya está incluido en el Informe para Primer Debate. No se puede generar una ponderación sino en el tiempo, ya que esto se actualiza en cada año y 4 años. Provincias que debe hacer mantenimientos viales.</p> <p><b>Javier Muñoz. Delegado MTOP:</b> Ministerio cuenta con información sobre la red vial estatal. En cuanto a GADS no se cuenta sino que cada Municipio cuenta con esto.</p> <p><b>Williams Molina. Delegado CONGOPE:</b> Se levanta información en 2016 y 2017 inventario vial. Levantamiento dio total de 72.232,95 Km.; solamente corresponden a vías carrozables. Es</p>
--	--	--

		<p>una línea base.</p> <p><b>Paola Cadena. Delegado CONGOPE.</b> Tener las formulas para poder discutir los datos por lo temas de los kilómetros y poder justificar el tema de las provincias y prefecturas.</p>
--	--	--

**Certifico que el documento contienen las observaciones sistematizadas por la Comisión, producto de las intervenciones para 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 LA ASAMBLEÍSTA JEANNINE CRUZ RESPECTO DEL ARTÍCULO 272 DE LA CONSTITUCIÓN</b>		
<p><b>Art. 272.-</b> La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tamaño y densidad de la población.</li> <li>2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.</li> <li>3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.</li> </ol>	<p><b>Art. 272.-</b> La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tamaño y densidad de la población.</li> <li>2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.</li> <li>3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.</li> <li>4. El número de kilómetros existentes y proyectados de vías rurales</li> </ol>	<p><b>Artículo 1.</b> – A continuación del numeral 3 del artículo 272 de la Constitución, agréguese otro numeral que contenga el siguiente texto:</p> <p><i>“4. El número de kilómetros existentes, planificados y proyectados de vías rurales correspondientes al territorio y jurisdicción del gobierno autónomo descentralizado provincial”.</i></p>

	correspondientes al territorio y jurisdicción del gobierno autónomo descentralizado provincial.	
	<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.	<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.
	<b>DISPOSICIÓN FINAL.</b> – La presente enmienda constitucional entrará en vigencia desde su publicación en el Registro Oficial.	<b>DISPOSICIÓN FINAL.</b> - La presente enmienda constitucional entrará en vigencia desde su publicación en el Registro Oficial.



**Zimbra:****josea.garcia@asambleanacional.gob.ec****Re: CONSIGNACION VOTACION INFORME 1-19-RC/19 ENMIENDA  
CONSTITUCIONAL****De :** Castulo Rene Yandún Pozo  
<rene.yandun@asambleanacional.gob.ec>

lun, 11 de ene de 2021 11:39

**Asunto :** Re: CONSIGNACION VOTACION INFORME 1-19-  
RC/19 ENMIENDA CONSTITUCIONAL**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 1-19-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 11:09:51**Asunto:** CONSIGNACION VOTACION INFORME 1-19-RC/19 ENMIENDA CONSTITUCIONAL

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 **1-19-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  
Secretario Relator.

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

lun, 11 de ene de 2021 11:09

**Asunto :** CONSIGNACION VOTACION INFORME 1-19-RC/19  
ENMIENDA CONSTITUCIONAL



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

Zimbra:

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

Re: CONSIGNACION VOTACION INFORME 1-19-RC/19  
CONSTITUCIONAL

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 **1-19-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  
Secretario Relator.

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 1-19-RC/19, llevado a cabo en la Continuación de la Sesión No. 040 en modalidad virtual de fecha 8 de enero de 2021.

Con un cordial saludo,  
Atentamente,

Genl. (S.P.) René Yandún Pozo  
ASAMBLEISTA 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 11:09:21

Asunto: CONSIGNACION VOTACION INFORME 1-19-RC/19 ENMIENDA CONSTITUCIONAL

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 1-19-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  
Secretario Relator.

lun, 11 de ene de 2021 11:09

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

Asunto : CONSIGNACION VOTACION INFORME 1-19-RC/19  
ENMIENDA CONSTITUCIONAL



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**



# Trámite **364874**

Código validación **9LFGLD50SM**

Tipo de documento **MEMORANDO INTERNO**

Fecha recepción **21-may 2019 14:24**

Numeraación documento **401-en-cqaj-2019**

Fecha oficio **17-may 2019**

Remite **SALAZAR ARMIJOS SANTIAGO**

Fundón remite **FUNCIONARIO**

Revise al estado de su trámite en [portaltransparencia.asambleanacional.gob.ec/portaltransparencia](http://portaltransparencia.asambleanacional.gob.ec/portaltransparencia)

**MEMORANDO No. 401-AN-CGAJ-2019**

**PARA:** **DR. JOHN XAVIER DE MORA MONCAYO**  
Pro- Secretario Temporal General

**DE:** **ABG. SANTIAGO SALAZAR ARMIJOS**  
Coordinador General de Asesoría Jurídica

**FECHA:** Quito D M , 17 de mayo de 2019

**ASUNTO:** Envío de dictamen No 1-19-RC/19  
Caso No 1-19-RC

*Oficio 1 foja  
Anexo 7 fojas*

Para su conocimiento y fines pertinentes, remito el dictamen No 1-19-RC/19, de 02 de abril de 2019, respecto al proyecto de enmienda al artículo 272 de la Constitución de la República, presentado por la Asambleísta Jeannine Cruz Vaca, que en su parte pertinente señala

1 La propuesta de modificación constitucional puesta a conocimiento de la Corte Constitucional, procede vía enmienda constitucional y debe ser tramitada por la Asamblea Nacional conforme lo señalado en el artículo 441 número 2 de la Constitución de la República

Atentamente,

**ABG. SANTIAGO SALAZAR ARMIJOS**

Elaborado por. Luis Ortiz Cisneros

Adjunto **Dictamen No. 1-19-RC/19 en (07) fojas**





**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

Trámite respectivo.  
23 IV 2019

Comunicación Secretaría General

Dictamen No. 1-19-RC/19

Jueza Sustanciadora: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 02 de abril de 2019

**Caso No. 1-19-RC**

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,  
EMITE EL SIGUIENTE**

**Dictamen**

**I. Antecedentes**

1. Elizabeth Enriqueta Cabezas Guerrero, en su calidad de presidenta de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, el 7 de marzo de 2019, presentó ante la Corte Constitucional el proyecto de enmienda al artículo 272 de la Constitución de la República, presentado por la Asambleísta Jeannine Cruz Vaca con el apoyo de 46 Asambleístas, a fin de que este Organismo determine cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución de la República es el que corresponde a la propuesta planteada. El caso ingresó a la Corte Constitucional y le fue asignado el N.º 0001-19-RC.
2. En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 19 de marzo de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. La referida jueza, mediante providencia dictada el 25 de marzo de 2019, avocó conocimiento de la causa y dispuso poner en conocimiento de la ciudadanía la propuesta de "enmienda constitucional" a través de la publicación de dicha providencia en el Registro Oficial y en uno de los medios escritos de comunicación de circulación nacional.

**II. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

**2.1 Competencia de la Corte Constitucional**

3. De conformidad con lo establecido en los artículos 443<sup>1</sup> de la Constitución de la República y 99<sup>2</sup> de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control

<sup>1</sup> Constitución de la República "Art. 443.- La Corte Constitucional calificará cuál de los procedimientos previstos en este capítulo corresponde en cada caso."

<sup>2</sup> 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

Constitucional, 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. Es decir, para el presente dictamen, la competencia de la Corte Constitucional radica en determinar cuál de las vías previstas en la Constitución – enmienda, reforma parcial o asamblea constituyente– es la que corresponde conforme al contenido de la solicitud enviada por la proponente.

4. En virtud de la Reforma realizada por el Pleno de la Corte Constitucional al artículo 21 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el día 19 de marzo de 2019, el control constitucional de enmiendas, reformas y cambios constitucionales, se encuentra excluido de los procesos sujetos a admisión, razón por la cual, la causa N. 0001-19-RC, fue directamente sorteada para su sustanciación entre los jueces constitucionales, recayendo en la jueza Karla Andrade Quevedo la competencia para presentar el correspondiente proyecto de dictamen.

## **2.2 Legitimación activa**

5. El proyecto de *enmienda* fue remitido a la Corte Constitucional por la Presidenta de la Asamblea Nacional y cumpliendo con lo previsto en el artículo 441 se verifica que ha sido propuesto por la Asambleísta Jeannine Cruz Vaca con el apoyo de 46 Asambleístas. es decir se trata de una iniciativa presentada por un número “no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional”.

## **2.3 Oportunidad**

6. En relación a las propuestas de modificación constitucional que nacen por iniciativa de la Asamblea Nacional, el numeral 3 del artículo 100 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, determina que todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que dicho organismo, indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde, debiendo dicha solicitud remitirse antes de dar inicio al proceso de aprobación legislativa, como en efecto ha sucedido en la presente causa.

## **2.4 Consideraciones Generales**

7. Las reglas impuestas por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para indicar cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución debe seguirse para tramitar el proyecto normativo son.

---

2 Sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo.

3. Sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales.



*"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."*

8. Para clarificar cuando proceden los diversos tipos de mecanismos existentes para incorporar modificaciones a la Constitución, la Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia, ha explicado que dicha determinación se realiza en función del contenido de la propuesta.
9. La Corte, sobre la base de los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución de la República, determinó que existen tres procedimientos gradados para modificar el texto constitucional, a saber: enmienda, reforma parcial y asamblea constituyente. Puntualmente, en lo que se refiere a la **enmienda** precisó que este constituye el procedimiento menos riguroso, el cual 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<sup>3</sup>. 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.
10. En relación a la **reforma parcial**, la Corte ha precisado en su jurisprudencia que a través de este mecanismo es posible efectuar modificaciones a la estructura de la Constitución 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.
11. Finalmente, el tercero y 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.

4

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Dictamen N. 001-14-DRC-CC.

3

## 2.5 Problema Jurídico

12. En el caso que nos ocupa, se solicita la modificación del artículo 272 de la Constitución y se sugiere como procedimiento la *enmienda constitucional*, siendo el texto propuesto el siguiente:

Artículo 272	Artículo 272
<p><b>Art. 272.-</b> La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Tamaño y densidad de la población.</li><li>2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados</li><li>3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.</li></ol>	<p><b>Art. 272 -</b> La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Tamaño y densidad de la población.</li><li>2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados</li><li>3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.</li><li><b>4. El número de kilómetros de vías rurales pertenecientes al territorio del gobierno autónomo descentralizado.</b></li></ol>

**En tal sentido, corresponde a esta Corte determinar: ¿Cuál es el procedimiento previsto en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución que debe seguirse para tramitar el presente proyecto de modificación?**

13. El fundamento de la solicitud de enmienda se sustenta en que la propuesta busca corregir la distorsión en la distribución de los recursos económicos entre los gobiernos autónomos descentralizados, lo cual a su juicio, no altera la estructura fundamental de la Constitución, ni el carácter y elementos constitutivos del Estado, ni tampoco establece restricciones a los derechos y garantías constitucionales
14. Los proponentes exponen que el artículo 272 de la Constitución establece como criterios a aplicarse en la distribución de los recursos económicos del Estado la población, densidad, necesidades básicas insatisfechas, mejoras de vida y el esfuerzo fiscal y administrativo; no obstante, a decir de los solicitantes, dichos criterios no incluyen una de las competencias más importantes de los gobiernos provinciales, como es planificar,



construir y mantener el sistema vial en el ámbito provincial. Situación, que produce que los gobiernos provinciales no cuenten con los recursos básicos para cumplir con dicha competencia, lo cual, a su parecer, ha generado el deterioro de las vías y, por consiguiente, la imposibilidad de mejorar el desarrollo socio-económico de las provincias y el país en general.

15. Tal como se mencionó en los párrafos precedentes, el proyecto presentado por los y las Asambleístas sugiere como procedimiento a seguir para tramitar la modificación el de "enmienda" y establece que su objeto es la ampliación de los criterios constitucionales con los que se distribuyen los recursos del Estado, siendo el criterio propuesto el número de kilómetros de vías rurales pertenecientes a cada gobierno autónomo descentralizado.
16. El proyecto de modificación manifiesta que el considerar el tamaño de las vías rurales pertenecientes a cada gobierno autónomo descentralizado para distribuir los recursos estatales, permitiría a dichos gobiernos cumplir con su obligación de mantener dichas vías en buen estado, es decir el objeto de la modificación no busca incidir en ninguna medida en la estructura de la Constitución; en el carácter y elementos constitutivos del Estado; en los mecanismos de reforma a la Constitución; así como tampoco, de su texto se desprende una restricción de derechos constitucionales ni de sus garantías, tratándose por tanto de un cambio no significativo del texto constitucional relativo a repartición de recursos económicos a los gobiernos autónomos.
17. La Corte Constitucional por las características del proyecto normativo observa que, lo que se pretende es incorporar un nuevo criterio de distribución de los recursos estatales, sin anular ninguno de los existentes. Para evaluar la solicitud, se revisa el contenido del artículo 272 de la Constitución de la República y se constata que este no contempla criterios de distribución directa de recursos, sino que establece los criterios a ser considerados por los legisladores, en la regulación legal de dicha distribución. En tal sentido, el agregar un criterio de distribución, no implica que aquel va a ser el único a ser tenido en cuenta para la repartición de los recursos económicos entre los gobiernos autónomos descentralizados, sino que la ley que determine dicha distribución debe ser el resultado de la valoración de todos ellos.
18. Por lo antes mencionado, y considerando que se trata de una solicitud de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional, esta Corte constitucional determina que el procedimiento previsto en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución que debe seguirse para tramitar el presente proyecto normativo es la enmienda constitucional.
19. Finalmente, habiendo establecido la vía para tramitar la modificación propuesta por la Asamblea Nacional, en el caso en que esta llegue a ser aprobada, la Corte Constitucional se reserva la competencia para efectuar el control de constitucionalidad de conformidad

**Dictamen No. 1-19-RC/19**  
**Jueza Sustanciadora: Karla Andrade Quevedo**

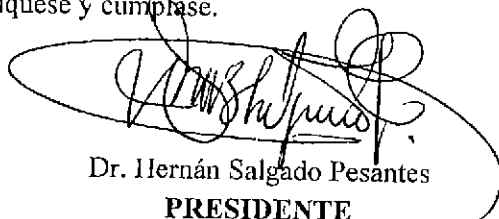
con el artículo 441 numeral 2 de la Constitución y el numeral 3 del artículo 99 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**III. Decisión**

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

**Dictamen**

1. La propuesta de modificación constitucional puesta a conocimiento de la Corte Constitucional, procede vía enmienda constitucional y debe ser tramitada por la Asamblea Nacional conforme a lo señalado en el artículo 441 número 2 de la Constitución de la República.
2. 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 nueve votos a favor de los señores Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrera Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria del martes 02 de abril de 2019.- Lo certifico -



Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**






**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

**Caso No. 1-19-RC**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día lunes 22 de abril 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/jdn