



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**GUILLERMO ALBERTO LASSO MENDOZA**, en mi calidad de Presidente Constitucional de la República del Ecuador, me presento ante Ustedes con la siguiente solicitud de control constitucional previo y automático del proyecto de enmienda a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el artículo 441 de la Constitución, el numeral 1 del artículo 100 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 78 del Reglamento de Sustanciación de procesos de competencia de la Corte Constitucional; contenida en los siguientes términos:

### I. CONTROL PREVIO

1. La presente solicitud busca que esta magistratura efectúe el control previo al proyecto de enmienda constitucional que se presenta, y que, a través de un dictamen de procedimiento,<sup>1</sup> se pronuncie respecto de la vía a través de la cual se lo debe tramitar. Esto, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte que ha señalado que existen:

“(…)[T]res momentos claramente diferenciados de la actuación de la Corte Constitucional, el primero en cuanto a la determinación de la vía para proceder a la modificación constitucional, esto es para establecer si el procedimiento es el de enmienda, reforma o cambio constitucional (dictamen de procedimiento); el segundo en referencia al control constitucional de la convocatoria a referéndum popular para que se apruebe la modificación constitucional (sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo); y, el tercero en relación al control de la constitucionalidad de la modificación constitucional ya aprobada (sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales).”<sup>2</sup> (El subrayado no es del original)

2. Este primer control se realiza para que la Corte determine la vía adecuada para cada proyecto de enmienda. Para cumplir con esta función, esta magistratura ha manifestado que analiza el ‘escrito en el que se sugiere el procedimiento a seguir y las razones que justifican esta opción’<sup>3</sup>; añadiendo además que se efectúa un análisis material del contenido de la propuesta.<sup>4</sup> En otras palabras, la Corte debe tener la información suficiente que le permita hacer un análisis de fondo respecto del contenido del proyecto de enmienda, para poder dictaminar la vía adecuada para su tramitación.

3. El presente escrito se efectúa en cumplimiento del numeral 1 y el inciso final del artículo 100 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) que señala:

“Remisión de proyecto normativo.-Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

procedimientos previstos en la Constitución corresponde, de acuerdo en los siguientes casos:

1. Cuando la iniciativa provenga de la Presidenta o Presidente de la República, antes de expedir el decreto por el cual se convoca a referendo, o antes de emitir el decreto por el cual se remite el proyecto a la Asamblea Nacional;
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;
3. Cuando la iniciativa provenga de la Asamblea Nacional, antes de dar inicio al proceso de aprobación legislativa.

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.” (El subrayado no es del original)

4. Con lo cual, el presente escrito es un documento previo al decreto de convocatoria a referéndum que se efectúa con la finalidad de otorgar toda la información necesaria para que esta magistratura emita el dictamen de procedimiento. Así, esta Corte ha señalado:

“19. El presente es un dictamen relativo al primero de los momentos descritos, por lo que esta Corte conforme lo dispone el inciso final del artículo 100 de la LOGJCC, analizará el ‘escrito en el que se sugiere el procedimiento a seguir y las razones que justifican esta opción’. En consecuencia, corresponde analizar en este dictamen las razones que justifican la opción de reforma parcial constitucional que sugieren los proponentes.”<sup>5</sup> (El subrayado no es del original).

5. En el segundo momento de control constitucional que efectúa la Corte Constitucional -el control automático o formal-, se analizan los considerandos introductorios y el cuestionario. Este control se efectúa respecto del decreto que convoca a referéndum<sup>6</sup> y culmina con una ‘sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo’<sup>7</sup>. A pesar de que en este primer momento no se efectuará este control, en el presente escrito se han incluido los considerandos y cuestionarios tentativos con la finalidad de brindar todos los elementos para el análisis material que efectuará esta magistratura para la emisión del dictamen de procedimiento.

6. El presente escrito se encuentra estructurado de la siguiente forma: primero, se resume el proyecto de enmiendas; luego, se fundamenta la vía del proyecto en general; y, en el tercer acápite, se recogen los criterios utilizados para la elaboración de los considerandos y cuestionarios tentativos. Posteriormente, se analiza por separado a cada una de las propuestas



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

de enmienda y se las explica de forma individual en siete subsecciones: (a) la situación actual; (b) identificación de la problemática; (c) fundamentación del proyecto; (d) la fundamentación de la vía; (e) considerandos; (f) pregunta; y, (g) anexo. En la sección final de la solicitud, se incluyen matrices comparativas del texto de proyecto de enmienda constitucional y la normativa actual.

### II. EL PROYECTO DE ENMIENDAS

7. Todas las propuestas de enmienda presentadas en el presente documento tienen como finalidad buscar soluciones a uno de los problemas principales que ataca al Ecuador: el crimen organizado. Este es un problema complejo, y, como ocurre con los problemas complejos, no tiene una sola solución. El crimen organizado corrompe a las instituciones, se apodera de la clase política ecuatoriana y, atenta a través de mecanismos ilegales contra la naturaleza y los recursos de los ecuatorianos.

8. Ante esta realidad, la propuesta de enmienda constitucional prevé soluciones inmediatas y de largo plazo. Las primeras tres preguntas dotan de recursos inmediatos a las instituciones para cumplir con su rol de protección a la ciudadana; las siguientes tres preguntas son propuestas que buscan fortalecer las instituciones democráticas y que surtirán efectos a largo plazo. Finalmente, las últimas dos preguntas buscan efectivizar la protección de los recursos naturales que se encuentran desprotegidos y vulnerables ante los grupos criminales que destruyen el medio ambiente.

9. Por ello, las enmiendas prevén mecanismos multidimensionales que atacan al crimen organizado en sus diferentes áreas; en definitiva, ninguna propuesta busca atacar un problema de forma unidireccional. La propuesta en general ha apostado a las soluciones a largo plazo. Con ello, se busca que el régimen democrático ecuatoriano sea resiliente<sup>1</sup> y esté fortalecido para que pueda responder efectivamente a las necesidades de la ciudadanía. Para crear estas respuestas, las propuestas se han construido guiados por evidencia que demuestra que las democracias son los regímenes mejores preparados para luchar contra el crimen organizado:

---

<sup>1</sup> La resiliencia se refiere a las medidas que adoptan los actores estatales y no estatales en los países dentro de la lucha contra el crimen organizado.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### Resiliencia por tipo de régimen

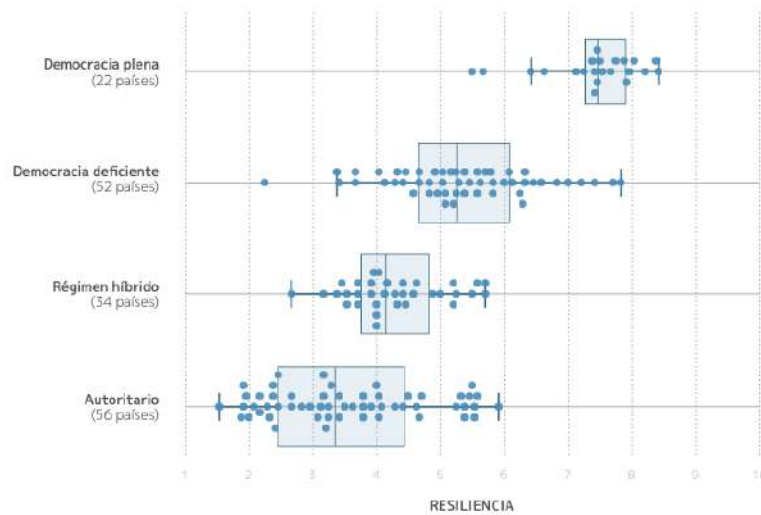


IMAGEN 1: RESILIENCIA POR TIPO DE RÉGIMEN<sup>8</sup>

10. La correlación de resiliencia y el índice de democracia es alta, de 0,79. Esto sugiere que cuanto más altos son los niveles de democracia, mejor equipado está el Estado para combatir el crimen organizado. Si bien, se ha observado que el crimen organizado prospera en todo tipo de lugares, a más democracia, mayor capacidad de respuesta existe por parte de los estados para controlar la violencia:<sup>9</sup>

“La buena gobernanza, caracterizada como Estados que son participativos, responsables, eficaces y basados en el Estado de derecho, sienta las bases sobre las cuales desarrollar y fortalecer marcos institucionales y no estatales para mejorar la sociedad y contrarrestar el crimen organizado. Cuando una nación carece de transparencia gubernamental y rendición de cuentas, queda cubierta con un manto de invisibilidad que permite que actores integrados en el Estado actúen con impunidad, desvíen fondos públicos y se beneficien de economías ilícitas a expensas del bienestar de sus ciudadanos.

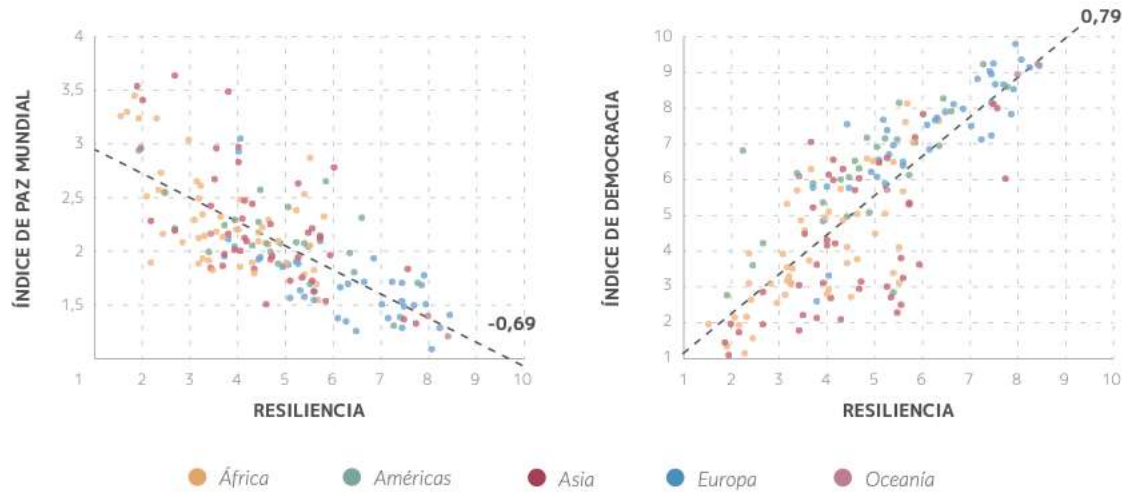
Eliminar la capacidad que poseen los Gobiernos con tendencias autoritarias para operar sin ser detectados, así como para controlar o proteger economías ilícitas con las instituciones del Estado, reducir las prácticas corruptas y permitir la participación de la sociedad civil son pasos importantes para mejorar la resiliencia de un país al crimen organizado.”<sup>10</sup>

11. En la construcción de este proyecto de enmiendas, se ha observado la correlación estrecha que existe entre la corrupción, la fragilidad de los estados, la libertad, el desarrollo, la



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

paz y la democracia y la capacidad de los estados de responder efectivamente al crimen organizado:



Fuente: Transparencia Internacional; The Fund for Peace; Freedom House; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Vision of Humanity (Institute for Economics and Peace); The Economist Intelligence Unit

IMAGEN 2: COEFICIENTES DE CORRELACIÓN ENTRE LAS PUNTUACIONES DE RESILIENCIA E ÍNDICES <sup>11</sup>

12. En reconocimiento de la necesidad de proponer soluciones multifacéticas, el proyecto de enmiendas comprende 10 preguntas divididas en tres áreas, conforme se muestra en la TABLA 1 inserta a continuación:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

ÁREA		PROPUESTA DE ENMIENDA
ENMIENDAS PARA PROMOVER LA SEGURIDAD CIUDADANA	1	<p>Actualmente, las Fuerzas Armadas no pueden apoyar a la Policía Nacional en la protección interna y mantenimiento del orden público.</p> <p>¿Está usted de acuerdo con que se permita el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas en las funciones de la Policía Nacional para combatir el crimen organizado, enmendando la Constitución de conformidad con lo previsto en el Anexo 1?</p>
	2	<p>La extradición de ecuatorianos está prohibida en todos los delitos, incluso aquellos relacionados al crimen organizado transnacional como el narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas y tráfico de migrantes.</p> <p>¿Está usted de acuerdo con permitir la extradición de ecuatorianos que hayan cometido delitos relacionados con el crimen organizado transnacional, a través de procesos que respeten los derechos y garantías, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 2?</p>
	3	<p>Actualmente, el Consejo de la Judicatura selecciona, evalúa, asciende, capacita y sanciona a fiscales, a pesar de que la Fiscalía es un órgano autónomo.</p> <p>¿Está usted de acuerdo con garantizar la autonomía de la Fiscalía General del Estado, para que esta seleccione, evalúe, ascienda, capacite y sancione a los servidores que la conforman a través de un Consejo Fiscal, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 3?</p>
ENMIENDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA	4	<p>En la actualidad, la Asamblea Nacional está integrada por 137 asambleístas y se estima que, con el censo poblacional del 2022, este número ascienda aproximadamente a 152 asambleístas.</p> <p>¿Está usted de acuerdo con reducir el número de asambleístas y que se los elija de acuerdo a los siguientes criterios: 1 asambleísta por provincia y 1 asambleísta provincial adicional por cada 250.000 habitantes; 2 asambleístas nacionales por cada millón de habitantes; y 1 asambleísta por cada 500.000 habitantes que residan en el exterior, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 4?</p>
	5	<p>Actualmente existen 272 movimientos políticos en el Ecuador. Estos no garantizan la representación ciudadana, ni una adecuada participación de sus miembros.</p> <p>¿Está usted de acuerdo con exigir que los movimientos políticos cuenten con un número de afiliados mínimo equivalente al 1.5% del registro electoral de su jurisdicción y obligarlos a llevar un registro de sus miembros auditado periódicamente por el Consejo Nacional Electoral, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 5?</p>
	6	<p>El CPCCS es una entidad pública que actualmente tiene el poder de designar a 77 autoridades.</p> <p>¿Está usted de acuerdo con eliminar la facultad de designar autoridades que tiene el CPCCS e implementar procesos que garanticen meritocracia, escrutinio público,</p>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

		colaboración y control de diferentes instituciones, de modo que sea la Asamblea Nacional la que designe a través de estos procesos a las autoridades que actualmente elige el CPCCS y a sus consejeros, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 6?
ENMIENDAS PARA PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE	7	La Constitución excluye del Sistema Nacional de Áreas Protegidas a las áreas de protección hídrica, por lo que estas no gozan de su protección.  ¿Está usted de acuerdo con que se incorpore un subsistema de protección hídrica al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 7?
	8	La Constitución no prevé compensaciones a quienes apoyan a la generación de servicios ambientales.  ¿Está usted de acuerdo con que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, puedan ser beneficiarios de compensaciones debidamente regularizadas por el Estado, por su apoyo a la generación de servicios ambientales, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 8?

TABLA 1 : RESUMEN DEL PROYECTO DE ENMIENDAS<sup>12</sup>

### III. FUNDAMENTACIÓN DE LA VÍA DEL PROYECTO DE ENMIENDAS

13. A continuación, se hace una breve referencia a las líneas jurisprudenciales que esta magistratura ha fijado respecto de cada uno de los límites de la enmienda constitucional. Sin perjuicio de ello, al analizar cada una de las propuestas se fundamenta de manera individualizada la procedencia de su tratamiento vía enmienda.

14. La Constitución reconoce tres procedimientos de modificación constitucional que se encuentran regulados en los artículos 441, 442, y 444. Respecto a estos procesos, la Corte Constitucional ha dicho que:

“Según los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución, existen tres mecanismos capaces de modificar la Constitución, en el siguiente orden: (i) el procedimiento para expedir *enmiendas*; (ii) el procedimiento para expedir *reformas parciales*; y, (iii) el procedimiento para realizar *cambios* constitucionales. Esta jerarquización tiene que ver con tres aspectos: (i) el grado de rigidez procedimental; (ii) el nivel de deliberación democrática requerido; y, (iii) el alcance de su poder de modificación constitucional. Respecto al tercer aspecto esta Corte ha indicado lo siguiente:

*La enmienda constitucional [...] respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional [...]. En relación a la reforma parcial [...] a través de este mecanismo es posible efectuar modificaciones a la estructura de la Constitución o al carácter o elementos*



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*constitutivos del Estado, sin que esto pueda implicar una restricción de derechos o garantías [...] 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 de los derechos o garantías constitucionales o cuando altera el procedimiento de reforma de la Constitución.”<sup>13</sup> (El subrayado no es del original)*

15. Específicamente respecto de la enmienda, el artículo 441 de la Constitución señala:

“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.” (El subrayado no es del original)

16. De lo anterior, se desprende que la enmienda constitucional procede cuando:

- (i) Respeta el espíritu del constituyente;
- (ii) No se altere la estructura fundamental de la Constitución;
- (iii) No se altere el carácter y los elementos constitutivos del Estado;
- (iv) No se establezcan restricciones a los derechos y garantías; y,
- (v) No se modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.

17. En este sentido, la enmienda es el procedimiento de modificación constitucional que responde a un menor grado de rigidez procedimental permitiendo al Presidente de la República modificar la Constitución a través de un referéndum aprobatorio, en el que se consulta directamente al soberano. Al respecto la Corte Constitucional ha dicho:

“El artículo 441 de la Constitución contempla el primer mecanismo, el de la enmienda constitucional, que se da a través de un referéndum popular a iniciativa (...) del presidente de la República. Este medio es expresión de un poder constituyente derivado, ejercido acorde a las condiciones constitucionales, es decir, está limitado por la propia Constitución.”<sup>14</sup>

18. Esta magistratura a través de su jurisprudencia ha señalado que la enmienda ‘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.’<sup>15</sup> Adicionalmente, la jurisprudencia de esta Corte ha ido delineando cada uno de los límites de la enmienda previstos en el artículo 441 de la Constitución. A continuación, se señalan los





## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

criterios generales que esta magistratura ha determinado sobre cada límite, excepto del último, ya que, de la simple lectura de los proyectos de enmienda, se desprende que ninguna de estas modifica el procedimiento de reforma de la Constitución.

### **SOBRE QUE SE RESPETE EL ESPÍRITU DEL CONSTITUYENTE.**

19. En cuanto a que se respete el espíritu del constituyente originario, esta magistratura ha señalado ciertos lineamientos su alcance, delineándolo en cada caso. Por ejemplo, ha dicho que las enmiendas tratan sobre cambios respecto de ‘instituciones ya creadas, sin alterar la finalidad y la competencia de las mismas’<sup>16</sup>. Bajo este criterio se han admitido vía enmienda cambios constitucionales como: la reducción del número de asambleístas;<sup>17</sup> la inclusión de la ‘defensa nacional’ y la ‘seguridad ciudadana’ como parte de las áreas en que se incrementa el financiamiento cada año;<sup>18</sup> la transferencia de facultades de designación de autoridades del Consejo de Participación Ciudadana (CPCCS) a la Asamblea Nacional;<sup>19</sup> la modificación del número de votos requeridos en la Asamblea Nacional para la ratificación de los proyectos de ley inicialmente aprobados por el legislativo, entre otros.<sup>20</sup>

### **SOBRE LA ESTRUCTURA FUNDAMENTAL DE LA CONSTITUCIÓN.**

20. Mediante Dictamen 04-18-RC/19 esta Corte se apartó expresamente del criterio de la magistratura anterior que consideró que la estructura fundamental de la Constitución se refería a las cinco funciones del Estado<sup>21</sup>. Esta Corte ha señalado respecto de esta que:

“21.[N]o hay disposición alguna que indique en qué consiste. Esta Corte Constitucional observa que no puede referirse a sólo un tema formal referente a la división de su texto en títulos, capítulos, y secciones, sino que su análisis debe profundizarse.”<sup>22</sup>

21. Con lo cual, a través de los diferentes casos sometidos al conocimiento de la Corte, se ha analizado caso por caso los proyectos de modificación constitucional y sus efectos en la estructura fundamental de la Constitución con el fin de determinar cuándo esta se encuentra afectada, en cuyo caso, procede la reforma parcial; y, cuándo no, en cuyo caso procede la enmienda constitucional. Después de revisar las líneas jurisprudenciales emitidas por esta Corte, se ha concluido que ninguna de las propuestas incluidas en este documento altera la estructura fundamental de la Constitución.

### **SOBRE EL CARÁCTER Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO.**

22. En cuanto al carácter y elementos constitutivos del Estado, esta magistratura se ha separado de la inicial interpretación que le dio la Corte Constitucional sobre que estos se encontraban contenidos en los artículos 1 al 9 de la Constitución,<sup>23</sup> correspondientes al Título



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

I denominado 'Elementos Constitutivos del Estado'. Así, mediante Dictamen No. 04-18-RC/19, esta Corte señaló que el carácter y elementos constitutivos del Estado:

“25. (...) [N]o se circunscriben únicamente a características, sino que implica una amplia dimensión espacial, institucional, jurídica, política y social de la organización estatal. Por lo tanto, no se puede reducir a una lista de ítems cuantitativos, en su lugar implica un concepto cualitativo, integral y profundo.

26. El Estado por definición se encuentra al servicio del pueblo y surge de la necesidad de la sociedad de organizarse, esto nos permite establecer una concepción estatal que no abarca únicamente una unidad colectiva, sino que pasa a ser una unidad teleológica del pueblo que es el titular del poder de mando originario y busca el bienestar compartido.<sup>2</sup>

27. En esta línea, los distintos estamentos están llamados a conciliar sus aspiraciones, exigencias y expectativas, principalmente en la Constitución que, además, de ser la norma jurídica suprema que establece la organización del poder político y el reconocimiento de derechos y garantías, es un pacto de convivencia social.”<sup>24</sup> (El subrayado no es del original)

23. Después de revisar las líneas jurisprudenciales emitidas por esta Corte, se ha concluido que ninguna de las propuestas incluidas en este documento altera el carácter y los elementos constitutivos del Estado.

### **SOBRE QUE NO SE ESTABLEZCAN RESTRICCIONES A LOS DERECHOS Y GARANTÍAS.**

24. Mediante el Dictamen 04-19-RC/19, esta Corte definió a las restricciones como 'limitaciones injustificadas' a los derechos y garantías; definición que ha sido recogida por la Corte en otros casos;<sup>25</sup> específicamente ha señalado que:

“14. (...) [L]a Constitución prohíbe tanto al legislador como al constituyente establecer restricciones, es decir, limitaciones injustificadas a los derechos y garantías fundamentales”<sup>26</sup>

“21. (...) [S]i el legislador orgánico cuenta con dicho margen propio, con mayor razón, a través de enmienda, de reforma o de cambio de la Constitución, es posible establecer regulaciones razonables al ejercicio de los derechos y garantías fundamentales con miras a favorecer y armonizar su ejercicio.”<sup>27</sup> (El subrayado no es del original)



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

25. Ahora bien, para determinar cuándo existe una restricción -léase una limitación injustificada- esta magistratura ha señalado que primero debe considerarse si es que los derechos y garantías se encuentran dados por una regla, o, por un principio; y, luego se debe efectuar el test de proporcionalidad:

“15. (...) Toda limitación a una regla tal —cuya validez no ha sido cuestionada a partir de principios— constituye siempre una limitación injustificada y, por tanto, una restricción. En cambio, si se trata de un principio, su limitación será injustificada, es decir, habrá restricción, solo si aquella es desproporcionada. Para saber si lo es, resulta apropiado usar el test de proporcionalidad (...)”<sup>28</sup> (El subrayado no es del original)

26. Todas las propuestas de enmienda que buscan regular el ejercicio de derechos y garantías son razonables y proporcionales, y conforme se evidenciará en cada caso, pasan el ‘test de proporcionalidad’. En definitiva, se señala que ninguna de las propuestas de enmiendas incluidas en el presente documento contraviene los límites previstos en el artículo 441 de la Constitución.

### IV. CRITERIOS PARA LA FORMULACIÓN DE CONSIDERANDOS INTRODUCTORIOS Y CUESTIONARIO

27. Dado que dentro del control previo esta magistratura efectúa un análisis material de la propuesta, el presente escrito incluye la formulación de los considerandos introductorios y el cuestionario correspondiente. En este análisis, el principio que guía la elaboración de ambos -considerandos y cuestionario- es el de precautar la libertad del elector, como expresamente manda el numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC.

#### SOBRE LA FORMULACIÓN DE LOS CONSIDERANDOS INTRODUCTORIOS.

28. Respecto del control constitucional de los considerandos generales, el artículo 104 de la LOGJCC señala:

“Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta.- Para controlar la constitucionalidad de los considerandos introductorios, la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. No inducción de las respuestas en la electora o elector;
2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que se señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo;



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector;
4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y,
5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.”

29. Esta magistratura ha definido que los considerandos introductorios son 'aquellos contenidos que anteceden a la pregunta, a fin de contextualizarla y dotar de información suficiente para la adecuada comprensión de los electores acerca del cuestionamiento como tal.<sup>29</sup> Los considerandos introductorios no son una formalidad, sino que contienen la información necesaria para garantizar la decisión libre del elector.<sup>30</sup> En otras palabras, deben cumplir 'únicamente función informativa',<sup>31</sup> y es por ello que deben ser redactados en un lenguaje neutro, sencillo y comprensible.<sup>32</sup>

30. Consecuentemente, en los considerandos se deben incluir descripciones fácticas, cifras 'que permita comprender el motivo de impulsa a la consulta, el fin que se persigue y los posibles efectos y repercusiones' de esta.<sup>33</sup> Por lo dicho, deben contar con las respectivas fuentes y referencias específicas de la información que presentan.<sup>34</sup> Los considerandos deben demostrar el vínculo entre el problema que motiva a la consulta, y, la posibilidad de que la propuesta lo solucione. En otras palabras, no basta con proporcionar información sobre la existencia del problema. Esta Corte ha señalado que se debe verificar la relación de causalidad directa entre los considerandos y las preguntas 'de forma tal que, una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad'.<sup>35</sup>

31. Por lo señalado, los considerandos no pueden comprender solamente una transcripción de normas,<sup>36</sup> o disposiciones que no contengan información específica y concreta que realmente permita al elector efectuar una 'reflexión auténtica'<sup>37</sup> sobre el tema que se le consulta. Así mismo, los considerandos no son una suerte de alegato, orientado a obtener una respuesta afirmativa; sino tienen como fin permitirle al elector tener información básica sobre el asunto que se consulta.<sup>38</sup>

### **SOBRE LA FORMULACIÓN DEL CUESTIONARIO.**

32. Respecto de la formulación del cuestionario, el artículo 105 de la LOGJCC señala que:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

“Control constitucional del cuestionario.-Para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros:

1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos;
2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque;
3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y,
4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.”  
(El subrayado no es del original)

33. Respecto del cuestionario, cabe destacar que el que se pregunte sobre un solo tema implica que los anexos -cambios normativos- se leen como parte integral de la pregunta; por lo tanto, no se puede agregar temas que no se encuentran incluidos en esta.<sup>39</sup> A su vez, las preguntas solamente pueden versar sobre un asunto, salvo que existiere interrelación o interdependencia en los componentes normativos. En esta línea, esta magistratura ha señalado que los anexos que ‘desbordan el alcance de la pregunta’ afectan la libertad del elector, pues convierten a la pregunta en compuesta.<sup>40</sup> Así mismo, cuando la pregunta esté redactada de tal forma que impida que el elector acepte una o niegue a otra, se estaría obligando al elector a votar en bloque, limitando su libertad de decidir.<sup>41</sup>

## V. LAS ENMIENDAS PARA PROMOVER LA SEGURIDAD CIUDADANA

### ENMIENDA 1: COMPLEMENTARIEDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS.

#### (a) *Situación actual*

#### Sobre el rol de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional

34. Las Fuerzas Armadas (FFAA) y la Policía Nacional (PN) por disposición constitucional son ‘instituciones de protección de derechos, libertades y garantías de los ciudadanos’<sup>42</sup> deben contar con una formación en democracia y derechos humanos<sup>43</sup> y ‘serán obedientes y no deliberantes, y cumplirán su misión con estricta sujeción al poder civil y a la Constitución’.<sup>44</sup> La misión de los organismos mencionados se encuentra delimitada de forma específica en la Constitución; es así como, la PN debe llevar a cabo, de forma privativa, la protección interna y el mantenimiento del orden público,<sup>45</sup> mientras que las FFAA deben encargarse de la soberanía y la integridad territorial del Ecuador.<sup>46</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

35. Si bien existen parámetros en común acerca de su deber de protección de derechos y la formación que reciben, las misiones fundamentales de cada institución son absolutamente diferentes; lo que implica que, sin perjuicio de la formación común que reciben, tanto la PN como las FFAA tienen una marcada diferencia de capacitación que obedece a la naturaleza distinta que se le atribuye a cada una. Lo manifestado ha sido enfatizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) al señalar que ‘los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales’.<sup>47</sup>

36. En este sentido, la distinción que debe existir entre las FFAA y la PN no es meramente conceptual, pues la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha referido que una política pública sobre seguridad ciudadana, que sea en efecto eficiente para que los Estados Miembros cumplan realmente sus obligaciones de:

“(...) contar con una institucionalidad y una estructura operativa profesional adecuadas a esos fines. La distinción entre las funciones que le competen a las fuerzas armadas, limitadas a la defensa de la soberanía nacional, y las que le competen a las fuerzas policiales, como responsables exclusivas de la seguridad ciudadana, resulta un punto de partida esencial (...)”.<sup>48</sup>

37. De lo mencionado se observa que la delimitación del rol de las FFAA y de la PN constitucionalmente prevista, se encuentra en absoluta consonancia con los criterios que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha establecido para el efecto; por lo que, por regla general estas dos instituciones obedecen a diferente naturaleza, preparación y misión.

38. De acuerdo la normativa constitucional actual, la única forma de que estas instituciones cooperen entre sí es la declaratoria del régimen de excepción. Este régimen, se encuentra regulado por la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) como un mecanismo de suspensión de derechos humanos, y, por lo tanto, su utilización obedece a causas extraordinarias, no normales en el desarrollo de los estados. Al respecto el Capítulo IV sobre la ‘Suspensión de Garantías, Interpretación y Aplicación’ de la CADH, en el artículo 27 señala:

“Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. (...)”<sup>49</sup> (El subrayado no es del original). s

39. Bajo este esquema, la Constitución ecuatoriana prevé el ‘régimen de excepción’ solamente en caso de:

“(...) agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. (...)

El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.”<sup>50</sup> (El subrayado no es del original)

40. Con el cumplimiento de estas condiciones, el Presidente puede: ‘disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional’<sup>51</sup>. Se resalta que esta figura tiene naturaleza extraordinaria y se encuentra prevista como un mecanismo de suspensión de derechos de los ciudadanos; por lo cual, no puede ser utilizada como una solución de problemas estructurales; sino, al contrario, se trata de un mecanismo para solventar situaciones específicas que se escapan de la normalidad.

### Sobre el crimen organizado

41. Aunque el crimen organizado no tiene una definición específica los instrumentos internacionales aportan características para comprender el alcance de esta figura delictiva, es así que la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC) define como grupo delictivo organizado al ‘grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados (...) con miras a obtener, directa o indirectamente un beneficio económico u otro beneficio de orden material’<sup>2,52</sup> La falta de una definición puntual acerca del crimen organizado obedece a ‘la complejidad global del problema’,<sup>53</sup> debido a ‘los nuevos tipos de delito que emergen constantemente, a medida que las condiciones locales, regionales y globales se modifican en el tiempo’.<sup>54</sup> Lo que se traduce en una posibilidad de regulación y control mucho más amplia, que depende del contexto en el que se desenvuelvan estos grupos delictivos organizados.

42. En el del régimen interno penal ecuatoriano se encuentra tipificado el tipo penal de la delincuencia organizada, en los siguientes términos:

---

<sup>2</sup> Este concepto fue recogido por la Corte Constitucional en la Sentencia No. 13-14-IN/21, párr. 50.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

“La persona que mediante acuerdo o concertación forme un grupo estructurado de dos o más personas que, de forma permanente o reiterada, financien de cualquier forma, ejerzan el mando o dirección o planifiquen las actividades de una organización delictiva, con el propósito de cometer uno o más delitos sancionados con pena privativa de libertad de más de cinco años, que tenga como objetivo final la obtención de beneficios económicos u otros de orden material (...)”<sup>55</sup>

43. De los elementos contenidos en el tipo penal referido, se verifica que este guarda relación con los criterios antes expuestos acerca de la existencia de grupos estructurados, la permanencia de sus actividades y la comisión de diferentes delitos relacionados con la obtención de beneficios materiales o económicos. De lo que se evidencia que el crimen organizado es un concepto global que se aplica a legislaciones internas con la finalidad de ubicar y determinar estos grupos delictivos estructurados.

44. Ahora bien, ‘el crimen organizado está identificado como amenaza a la seguridad nacional y regional, derivándose de este el narcotráfico y tráfico de personas y lavado de activos.’<sup>56</sup> Ya de por sí el Libro Blanco del Ecuador, así como el Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030 plantean una necesidad de abordaje de la multidimensionalidad de la lucha contra el crimen. En este respecto el Plan Nacional de Seguridad refiere que, para dar un giro a la concepción política y de estrategia respecto de la política pública de seguridad y defensa, que:

“(...) Para este propósito es condición *sine qua non* contar con marco jurídico que garantice el empleo efectivo de las unidades en sus diferentes niveles, y en las distintas dimensiones (tierra, mar, aire, espacio y ciberespacio); toda vez que el accionar de las amenazas surge desde la complejidad, sus técnicas y tácticas sustentadas en redes delincuenciales, con carácter multidimensional; y, que por no existir una delimitación territorial exacta que discrimine entre lo interno y externo, las capacidades y competencias de dichos órganos se verán obligadas a ser redefinidas.”<sup>57</sup>

45. Al respecto la multidimensionalidad del Ecuador, como se demostrará en la sección a continuación, ya evidencia cómo se han elevado tanto los casos de violencia, el accionar de los grupos organizados, el aumento del narcotráfico y demás otros elementos que aportan a una situación de extrema complejidad en materia de seguridad. Factores como la cercanía a la franja llamada ‘zona roja’ por donde se movilizan las disidencias de las FARC en la frontera norte, los cultivos ilícitos de coca, así como los varios pasos de tráfico ilegal, los hechos de sicariato,





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

de narcoterrorismo<sup>3</sup>, secuestros, son claros factores que evidencian como estos nuevos tipos de amenazas afectan directamente a la estabilidad nacional, demostrando que el Ecuador no está libre de ningún tipo de amenaza multidimensional, sino que, más bien, esta ha y continúa proliferando.

46. Según detalla la Unidad Nacional de Investigación Antidelincuencial a partir del año 2022 registro en sus matrices de información el campo de identificación, determinación o afinidad a un grupo delictivo organizado, siendo así que, a desde el 01 de enero del 2022 hasta el 03 de agosto del 2022, se registra 25 grupos delictivos organizados perteneciente a diferentes organizaciones criminales.<sup>58</sup>

### ***(b) Identificación de la problemática***

47. La situación actual de violencia e inseguridad que vive el Ecuador es en gran parte causada gracias a la presencia del crimen organizado que ha tomado cada vez más fuerza en los últimos años.<sup>59</sup> Esto, tal como se expondrá más adelante, constituye un fenómeno a nivel global y regional, así como también local. Tan continua y emergente se ha vuelto la situación que requiere de nuevas perspectivas para combatirla. Por lo que, a manera de problemática, se presentará a continuación un análisis respecto de:

- (i) Los nuevos tipos de amenazas que representa el crimen organizado;
- (ii) Las amenazas del crimen organizado en el Ecuador;
- (iii) La violencia y el aumento de las tasas de homicidios en el Ecuador; y,
- (iv) La insuficiencia de las instituciones de protección frente al crimen organizado.

#### *i. Los nuevos tipos de amenazas que representa el crimen organizado*

48. Respecto de la evolución del crimen organizado, se observa que existe un proceso de transición de estas agrupaciones en el país en los últimos años, ‘esta amenaza empezó expresándose en fenómenos como las pandillas y agrupaciones locales, (...) inicialmente estas organizaciones estaban involucradas en la delincuencia común, pero han ido evolucionado - por medio de procesos de expansión, autorregulación y diversificación de grupos delictivos-motivados especialmente por el narcotráfico’.<sup>60</sup> Proceso que ha terminado desbordando la lucha contra el crimen, lo que se ha convertido en una amenaza latente.

---

<sup>3</sup> Un acontecimiento que demostró la presencia de una amenaza multidimensional, representada en el narcoterrorismo fue el perpetrado el 28 de enero de 2018 en el cuartel de policía de San Lorenzo, un artefacto explosivo causó su destrucción y el destrozo de 37 casas vecinas. El balance fue de 28 heridos leves y 576 personas tuvieron que abandonar sus viviendas. Este atentado se le atribuyó a Walter Patricio Artizala, alias Guacho, ecuatoriano originario de Limones ligado a las FARC desde 2007, que se supone que es el comandante del Frente Olivier Sinisterra



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

49. El crimen organizado se caracteriza por los miembros y las actividades de un grupo. Aunque el crimen organizado podría estar potencialmente involucrado en muchos delitos, lo que separa el crimen individual de los crímenes cometidos por grupos de personas es el término organizado u organización.<sup>61</sup> En esa misma línea, es importante considerar que: '[A]l igual que con las organizaciones legítimas, no hay dos grupos del crimen organizado exactamente iguales. Cada grupo evoluciona a su manera. Las organizaciones criminales requieren supervisión y gestión para implementar estrategias que logren el objetivo de lucro'.<sup>62</sup>

50. Al respecto, se debe tomar en consideración que las amenazas que provienen por parte del crimen organizado trascienden ya los roles tradicionales tanto de la Policía Nacional como los de las FFAA, tal es el caso de las amenazas multidimensionales, pues es necesario tomar en cuenta que la globalización ha fungido como una de las causales evolutivas de las amenazas a las que se enfrentan los Estados Nación, lo que, requiere de un proceso evolutivo igual de trascendente por parte de las fuerzas del orden para enfrentarlos.<sup>63</sup>

51. En el Ecuador se entiende que '(...) la nueva concepción de la seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio'.<sup>64</sup> Dentro de estas amenazas se encuentran el 'narcotráfico, crimen organizado, proliferación de armas de destrucción masiva y concesionales y de tecnología militar y el tráfico de armas'<sup>65</sup> que han sido consideradas como 'fenómenos de comprensión multidimensional que afecta a la problemática de la seguridad'.<sup>66</sup> Han sido entendidas como un 'riesgo inmediato para la nación, instituciones democráticas y la vida'<sup>67</sup> y se las ha identificado además como 'actores que pueden debilitar la estructura social y que ahora se están convirtiendo en la principal y más activa 'nueva amenaza' para el Estado y la sociedad (...) cuyos modos de operación escapan al control del Estado-nación'.<sup>68</sup>

52. En 2003, durante la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos, la Declaración sobre Seguridad de las Américas reconoció que: '[L]as amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales'. (El subrayado no es del original)<sup>69</sup> Así pues, se consideró dentro de este tipo de amenazas '(...) el crimen organizado, el narcotráfico, el tráfico de armas, entre otros, y se concluye afirmando que estas amenazas constituyen nuevas y complejas amenazas que rebasan las fronteras nacionales, por lo que requieren de la cooperación de todos para enfrentarlas exitosamente'.<sup>70</sup>

53. Es decir, desde hace nueve años, en América ya se identificó la necesidad de adaptar las nociones de seguridad y defensa a una nueva situación global con amenazas no tradicionales



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

y en constante cambio. Por tanto, 'la noción de amenaza se diversifica e incluye nuevos fenómenos propios del desarrollo (...). Con este razonamiento lo que se requiere es que el concepto de Seguridad se vuelva multidimensional.<sup>71</sup>

### ii. Las amenazas del crimen organizado en el Ecuador

54. Frente la problemática del crimen organizado del Ecuador, según datos remitidos por la Fiscalía General del Estado, los tres delitos con mayor número de denuncias por años son: el tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, la tenencia y porte de armas; y el secuestro.<sup>72</sup> Delitos que van de la mano con el crimen organizado por su naturaleza y ejecución, data que vislumbra de manera inequívoca la problemática estructural que el Ecuador como Estado enfrenta por la naturalización de comportamientos de la delincuencia organizada que actualmente representan verdaderas amenazas a la seguridad ciudadana.

55. En tal sentido, se puede pensar en el narcotráfico como 'el eje articulador de otros delitos conexos en los que incurren las organizaciones transnacionales con el fin de diversificar, aumentar y ocultar sus ingresos económicos.<sup>73</sup> El narcotráfico es uno de los delitos por medio del cual el crimen organizado se beneficia en mayor medida, pues se estima que el narcotráfico genera anualmente de \$426 mil millones a \$652 mil millones de dólares.<sup>74</sup> La UNODC calculó que, aproximadamente en los mercados mundiales, la principal droga comercializada, la cocaína, produce alrededor de 85.000 millones de dólares, mientras que, los opiáceos representan para la economía global un valor de 68.000 millones de dólares.<sup>75</sup> El mercado de la droga no se circunscribe a un solo espacio territorial, sino que tiene presencia en todo el mundo, ya que existen países productores, de paso y de consumo. En este sentido medidas de cooperación internacional son necesarias para combatir estos delitos que se consuman en distintos países de manera coordinada.<sup>76</sup>

56. El Ecuador, debido a su posición geográfica se encuentra en una situación de alto riesgo en lo que al tráfico ilícito de drogas se refiere, pues el país '(...) pretende ser utilizado como una de las principales rutas del tráfico ilícito de cocaína (...), al estar situado entre los países que concentran la mayor parte de la producción global de cultivos ilícitos de hoja de coca (Colombia y Perú), y el océano Pacífico.(...);<sup>77</sup> así también, cabe señalar que el tráfico mencionado se encuentra principalmente bajo el control de carteles y grupos irregulares armados.<sup>78</sup> La problemática del narcotráfico en Ecuador se ha acentuado al punto que según el Informe Mundial sobre Drogas 2021 de la UNODC,<sup>79</sup> en el año 2021 se incautó 210 toneladas de droga, ubicándose el Ecuador como el tercer país del mundo con más cocaína incautada.<sup>80</sup> Desde el mes de enero hasta el 28 de junio de 2022 se incautó 107,5 toneladas de narcóticos; y, hasta el 29 de julio de 2022 se destruyeron 135,5 toneladas de drogas y químicos.<sup>81</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

57. El valor monetario de la droga decomisada en el Ecuador en los últimos cinco años ha sido de \$1.360.744.344,91 de dólares. Para lo que va de 2022 el valor total es de \$261.047.923,38 de dólares, el cual ya ha superado al valor de los años 2017, 2018, 2019 y 2020. La información descrita evidencia la gran cantidad de droga que ingresa al país, y el cambio de escenario que representa el Ecuador dentro de la región, pues dejó de ser un país de tránsito para convertirse en un centro de distribución y exportación de droga.<sup>82</sup> Lo mencionado refleja la presencia de organizaciones delictivas consolidadas que cuentan con vínculos de poder incluso internacionales, que ya no solo están ‘(...) fuertemente arraigadas en los barrios marginales y desatendidos de las principales ciudades de la costa, sino que poseen un gran poder e influencia dentro de los centros de privación de libertad’,<sup>83</sup> verificándose además el alto beneficio económico que se obtiene de las diferentes actividades relacionadas con este tipo de ilícitos.

58. En definitiva, el narcotráfico es el elemento catalizador de otros delitos estrechamente relacionados, algunos de los cuales serán expuestos seguidamente, los que en conjunto comprometen la estabilidad democrática del Ecuador ‘contaminan su economía, depredan sus recursos naturales y alteran la convivencia pacífica de sus ciudadanos; debido a que sus ingresos económicos permiten la corrupción estructural de la sociedad (...)’.<sup>84</sup>

59. En esta línea de análisis, cabe abordar la amenaza que representa el blanqueo del producto del delito, comúnmente conocido como el blanqueo de capitales, pues es una de las formas en las que el dinero, producto de la mayoría de los delitos, ingresa a la economía legítima. Esto obstaculiza la intervención policial debido a que borra cualquier rastro o huella que deja el dinero producto de la comisión de delitos. Por consiguiente, los delincuentes se esfuerzan de manera desmedida para que no exista cualquier rastro de sus actuaciones y así impedir que ese dinero despierte sospechas.<sup>85</sup>

60. Por ejemplo, al trasladar el capital al extranjero, se utiliza es utilizado para adquirir bienes, o se busca introducirlo en la economía legítima por medio de negocios que generen grandes beneficios. ‘Como parte integral de la delincuencia organizada transnacional, se calcula que se puede haber blanqueado por medio del sistema financiero alrededor del 70% de las ganancias ilícitas, pese a lo cual, menos del 1% del producto blanqueado fue interceptado e incautado.’<sup>86</sup> Lo manifestado permite evidenciar que a través de transacciones comerciales regulares los miembros de grupos delincuenciales organizados logran el beneficio económico o material que buscan obtener a través de sus actos delictivos y permanecer en la impunidad.

61. En Ecuador la Unidad Nacional de Delitos contra el Sistema Financiero y Económico, ha determinado que en los últimos dos años se han incautado bienes por ‘(...)’(...) un monto total de \$9.291.787,56 de dólares, la incautación de dinero en efectivo por un monto total de \$1.710.759,00 de dólares y la inmovilización en cuentas bancarias por un monto total de



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

\$7.644.902,62'.62.' de dólares.<sup>87</sup> Valores que ratifican que el blanqueo de capitales es una actividad que forma parte del régimen delincriminal del país y que claramente repercute en nuestra economía, al implicar altos valores de dinero que circulan de manera normalizada cuando fueron producto de un delito.

62. Por otro lado, el delito de tráfico de armas genera aproximadamente entre \$ 170 millones a \$ 320 millones de dólares al año.<sup>88</sup> Estos valores exorbitantes que denotan lo lucrativo, desarrollado y generalizado que se muestra el delito de tráfico de armas, problemática que se encuentra ligada con el cometimiento de delitos por parte de la delincuencia.<sup>89</sup> El problema de las armas se ha vuelto tan apremiante en el Ecuador que la presencia de las mismas, así como su uso, es cada vez más evidenciable no solo en las calles del país sino también en sus cárceles con una relación directa con el crimen organizado; es así que, la PN, en su calidad de ente de seguridad, ha reportado un total de 539 homicidios en los centros de detención entre 2018 y lo que ha transcurrido de 2022.<sup>90</sup> De estos, 219 han sido perpetrados con armas de fuego, es decir el 40,63% de todas las muertes de personas privadas de la libertad se deben al uso de armas en espacios donde, en principio, no deberían existir.

63. En la lucha contra la delincuencia, el rol de la PN es vital para la paz y seguridad del Estado, 'en el periodo comprendido desde el 01 de enero del 2020 hasta el 14 de agosto de 2022, la Policía Nacional del Ecuador con todas sus unidades han logrado incautar 18.923 armas de fuego a nivel nacional',<sup>91</sup> para el año 2022, se han incautado 5.281 armas, un valor que se acerca rápidamente al 7.532 de armas incautadas en 2021;<sup>92</sup> es decir, a pesar de las gestiones de control que efectúa la PN, la lucha contra el crimen se ha complejizado cada vez más, al punto en que los resultados de las actividades de incautación solo reflejan que el problema se agudiza en el país con velocidad.

64. Además, la amenaza que representa el tráfico ilegal de armas afecta directamente a la seguridad del Estado desde la perspectiva del fácil ingreso de las mismas a territorio ecuatoriano, lo que implica 'permeabilidad y déficit de control de nuestras fronteras',<sup>93</sup> esto permite solventar la necesidad de flujo de explosivos, armas y municiones que tienen las organizaciones narco-delictivas nacionales y los grupos armados irregulares, en las condiciones actuales de enfrentamiento y de crecimiento, con la finalidad de enfrentarse entre sí y contra personal, instalaciones y medios de la PN y FFAA.<sup>94</sup> Tal es así que ya han existido atentados en contra de instalaciones de la Policía, en los que se han utilizado artefactos explosivos, los que han tenido como resultado incluso la muerte de civiles, actos delictivos que, por medio de las investigaciones respectivas, se han atribuido a diferentes grupos delictivos cuyo móvil ha sido la represalia por incautación de droga.<sup>95</sup>

### iii. La violencia y el aumento de las tasas de homicidios en el Ecuador



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

65. Es válido mencionar cómo debido a la potenciación de las organizaciones criminales, la violencia rápidamente se ha convertido en un problema de seguridad a nivel global, regional y local para Ecuador. En lo que respecta al endémico problema de la violencia, la región sigue a la cabeza de los homicidios dolosos en el mundo. Con tan sólo el 8% de la población mundial, el hemisferio contabiliza el 33% de todos los homicidios del mundo, 17 de los 20 países con las tasas más altas de homicidios a nivel global, están en América Latina y El Caribe (ALC). Mientras que la Organización Mundial de la Salud (OMS) clasifica 10 homicidios por cada 100.000 habitantes como una epidemia, el promedio en ALC fue de 21,6 en 2018,<sup>96</sup> de manera específica el Ecuador se ubica en el octavo lugar con una tasa de 14,06,<sup>97</sup> es decir, las tasas de homicidio en el país rebasan la clasificación de epidemia, bajo los estándares internacionales pertinentes.

66. Se estima que cerca del 19% de los homicidios que se comenten en el mundo, están relacionados al crimen organizado y a organizaciones criminales; sin embargo, estos porcentajes tienden a ser más elevados en los países de América Latina y El Caribe.<sup>98</sup> Es relevante mencionar que, después del levantamiento de algunos de los confinamientos por la enfermedad causada por el SARS-CoV-2 (COVID-19), ‘(...) la mayor parte de los países de América Latina experimentaron un acentuado aumento en los asesinatos. (...)’.<sup>99</sup>

67. El año 2021 en el Ecuador estuvo marcado por los efectos post pandemia y la crisis financiera, lo que tuvo como resultado un incremento de la inseguridad; el principal indicador que lo demuestra es la tasa de homicidios intencionales, que subió de 5.7 en 2015 a 14,06 en 2022; la más alta en una década. De estos casos, los homicidios subieron de 1.361 en 2020 a 2.496 el 2021,<sup>100</sup> en el mismo año 2021, el microtráfico de drogas fue la principal motivación para perpetrar los homicidios intencionales, pasando de un porcentaje de 22,2% en el año 2020 a 31,8% en 2021. En concordancia, cabe indicar que la violencia criminal tiene un mayor porcentaje que la violencia interpersonal, solo en el 2021 se registraron 1.531 homicidios por violencia criminal (61,83%) y 945 por violencia interpersonal (38,17%), de esto se evidencia un incremento de homicidios por violencia criminal de un 98% con respecto al año 2020 en el que se registraron 774 homicidios por este tipo de violencia.<sup>101</sup> De lo indicado queda claro que el narcotráfico, forma parte en gran medida del incremento de la violencia reflejada en una tasa de homicidios intencionados por violencia criminal que cada día aumenta.

### iv. La insuficiencia de las instituciones de protección frente al crimen organizado

68. En el marco de un estudio realizado para determinar la capacidad de resiliencia de los Estados para enfrentar el fenómeno del crimen organizado, existe un parámetro de evaluación denominado integridad territorial, el mismo que constituye un grado de medida utilizado para verificar la capacidad que tienen los Estados de controlar su territorio e infraestructura, respecto a la constante amenaza de la actividad del crimen organizado.<sup>102</sup> Un elemento



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

determinante para efectuar el análisis de integridad territorial de un Estado es la ubicación física y geográfica del mismo como un factor que incide directamente en el nivel de riesgo que tiene el país para ser explotado por grupos de delincuencia organizada, debido a la factibilidad que posee para movilizar bienes y personas de forma legítima e ilegítima.<sup>103</sup>

69. Bajo este análisis, se verifica que el Ecuador presenta una puntuación de integridad territorial de 4.50 sobre 10,<sup>104</sup> en consecuencia el control territorial y de infraestructura del país para hacer frente y superar las problemáticas del crimen organizado a las que se encuentra expuesto en la actualidad, es insuficiente. Ahora bien, de lo dicho se desprende que respecto al control interno la PN como institución de protección, responsable de la protección interna y mantenimiento del orden público<sup>105</sup> ha sido rebasada por el crimen organizado, pues el desarrollo de sus funciones de prevención, disuasión, reacción, uso legítimo de la fuerza, investigación de la infracción e inteligencia antidelinquencial<sup>106</sup> no han logrado contener el avance de dicha problemática en el territorio ecuatoriano.

70. Ante esta falta de capacidad de resiliencia para enfrentar el crimen organizado, surge la necesidad de que la institución de protección encargada de implementar una respuesta, - la PN-, reciba el apoyo necesario para efectuar de manera eficiente su función de protección y orden; para el efecto, resulta apenas lógico se recurra a la otra institución de protección que tiene el Estado, las FFAA, para brinde el mencionado apoyo.

71. No obstante, actualmente la actuación de las FFAA se encuentra restringida y regulada en la Constitución y la ley, limitándose, principalmente, a la defensa de la soberanía nacional y de la integridad territorial;<sup>107</sup> y, bajo estado de emergencia en situaciones excepcionales.<sup>108</sup> Por lo que tales limitaciones no guardan coherencia la evolución constante del crimen que obedece a la complejidad global a la que pertenece a la sociedad ecuatoriana.

72. Como se ha indicado, al ser la declaratoria de estado de excepción<sup>109</sup> el único campo de acción que se les da a las FFAA para actuar de manera extraordinaria, más allá de las constricciones constitucionales y ante la fuerza que han adquirido las bandas delincuenciales relacionadas al crimen organizado, el Presidente de la República del Ecuador, en el ejercicio de sus atribuciones, ha declarado en lo que va de su periodo presidencial, comprendido del 24 de mayo del 2021 a la actualidad, un total de 13 Decretos Ejecutivos sobre la declaratoria o renovación de estados de excepción,<sup>110</sup> de estos un total de seis han sido relacionados con materias de seguridad y orden público<sup>111</sup>, manteniendo al Ecuador bajo estado de excepción por un total de 240 días. Lo que implica que la declaratoria de estado de excepción deviene en una figura insuficiente, que no genera una solución definitiva para las amenazas generadas por el crimen organizado.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *(c) Fundamentación del proyecto*

73. A lo largo de la historia del Ecuador diversas zonas territoriales se han visto abandonadas en el ámbito de la seguridad, ausencia que en varias ocasiones se ha reemplazado por organizaciones vinculadas a grupos criminales, ocasionando que la ciudadanía incurra en actividades delictivas de manera común en su diario vivir.<sup>112</sup> De lo dicho se desprende que el crimen organizado ha calado en la vida de los ecuatorianos al punto en el que a lo largo del territorio dicha incidencia se ha convertido en un parámetro de normalidad en el desarrollo de la vida de cada ciudadano.

74. Así también y una vez que se ha expuesto la problemática que representa el narcotráfico en el Ecuador, no se puede dejar de observar problemáticas conexas en las que tienen un rol protagónico las organizaciones criminales ecuatorianas como lo son la constante pugna por territorio, el alza de la proporción de homicidios intencionales, las matanzas en los Centros de Privación de Libertad (CPL),<sup>113</sup> convirtiendo al Ecuador en el país con mayor porcentaje de incremento en la tasa de homicidios intencionales a nivel regional.<sup>114</sup> Adicional, es de relevancia puntualizar que el 73,1% de muertes violentas en el 2021 se efectuaron con armas de fuego, lo que no es una coincidencia pues las organizaciones criminales nacionales, de manera cada vez más frecuente, se han visto inmersas en actividades terroristas,<sup>115</sup> pues se encuentran dotadas de armamento, municiones y explosivos suficientes para enfrentarse entre sí y en contra de personal, instalaciones y medios de la PN y las FFAA.<sup>116</sup>

75. De lo mencionado se desprende que, la inseguridad consecuencia de la delincuencia organizada y los múltiples delitos conexas a la misma, que se han tornado parte de la cotidianidad delincriminal del Ecuador, lo que exige la participación activa del Estado y sus instituciones.<sup>117</sup> En tal virtud, a través del presente proyecto de enmienda se plantea la posibilidad de que las FFAA apoyen complementariamente a la PN para combatir el crimen organizado, en virtud del rol que tiene el Estado ecuatoriano respecto del deber de protección de la comunidad civil y del derecho a la vida de los ciudadanos ecuatorianos.<sup>118</sup> En el marco de lo señalado el proyecto de enmienda referido, se fundamenta en los siguientes puntos de análisis:

- (i) La seguridad humana como deber y garantía del Ecuador;
- (ii) Colaboración de las FFAA con la PN en el Ecuador; y,
- (iii) Lineamientos para que las FFAA brinden apoyo complementario a la PN.

#### *i. La seguridad humana como deber y garantía del Ecuador*

76. En este contexto cabe indicar que la seguridad humana consiste en: ‘(...) proteger, de las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas), la esencia vital de todas las vidas humanas de forma que se realcen las libertades humanas y la plena realización del ser





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

humano'.<sup>119</sup> En lo pertinente, dentro de las libertades que integran la seguridad humana se encuentran la libertad del miedo y la libertad para vivir con dignidad.

77. La libertad del miedo ‘implica proteger a las personas de las amenazas directas a su seguridad y a su integridad física, se incluyen las diversas formas de violencia que pueden surgir (...), de las acciones de unos grupos contra otros, y de las acciones de personas contra otras personas’;<sup>120</sup> por otro lado, la libertad para vivir con dignidad ‘se refiere a la protección y al empoderamiento de las personas para librarse de la violencia, la discriminación y la exclusión. (...) la seguridad humana (...) reconoce la existencia de otras amenazas a los seres humanos, que pueden afectar su sobrevivencia (abusos físicos, violencia, persecución o muerte), o su dignidad (violación a los derechos humanos, inequidad, exclusión, discriminación)’<sup>121</sup> (el subrayado no pertenece al original).

78. Respecto a lo manifestado es necesario conocer que las estrategias de acción que pueden implementarse acerca de la seguridad humana, son las de protección y empoderamiento; de manera específica, las estrategias de protección pueden ser implementadas, entre otros, por los Estados en consideración de que las personas se enfrentan a amenazas que no se encuentran en su esfera de control, en tal virtud es responsabilidad de los Estados proveer protección sistemática, integral y preventiva.<sup>122</sup> De lo indicado se evidencia que el proyecto de enmienda propuesta busca el realce de la libertad del miedo y la libertad para vivir con dignidad de los ciudadanos a través de la implementación de estrategias de protección debido a que el nivel de inseguridad y violencia que se ha desplegado a lo largo del territorio ecuatoriano, producto del crimen organizado son amenazas que no se encuentran bajo el control de los ciudadanos y que pueden afectar su sobrevivencia y su dignidad.

79. Esta implementación de estrategias que fomentan la seguridad ciudadana es un deber del Estado ecuatoriano, visto así incluso desde el marco de la protección del derecho a la vida,<sup>123</sup> el cual es inderogable y sobre el que los Estados no pueden en ninguna circunstancia adoptar medidas que suspendan su protección.<sup>124</sup> El mencionado deber puede verse incumplido ‘cuando el Estado no adopta las medidas de protección eficaces frente a las acciones de particulares que pueden amenazar o vulnerar el derecho a la vida de las personas que habitan en su territorio (...).’<sup>125</sup>

80. Ahora bien, acerca de las amenazas del derecho a la vida, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha manifestado que ‘[E]l incremento del delito en la región, en especial de aquellas modalidades que incorporan un mayor grado de violencia contra las personas, se constituye en una de las principales amenazas al derecho a la vida (...) de todas las personas que integran la sociedad (...)’<sup>126</sup> en ese sentido en el cumplimiento de las obligaciones que los Estados tienen acerca de la protección y garantía de los derechos humanos, específicamente el derecho a la vida se deben efectivizar ‘(...) todos los recursos



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

necesarios para perseguir y poner a disposición de los organismos del sistema judicial a los autores de crímenes, en especial, aquellos que implican violencia contra las personas'.<sup>127</sup>

81. Lo descrito en párrafos anteriores permite comprender el alcance y la importancia que tiene la seguridad humana vista como un deber y garantía del Estado para con los ciudadanos, la misma que se encuentra estrechamente ligada con los derechos a la libertad y a la vida; más aún en un escenario de incremento de delincuencia y consecuente violencia como es el caso del Ecuador. Por lo manifestado, y tomando en consideración además que el Estado ecuatoriano, de conformidad con la Constitución, tiene el deber primordial de '(...) garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral (...)';<sup>128</sup> se ha planteado el proyecto de enmienda descrito con el fin de cumplir con las obligaciones que como Estado garantista de derechos humanos debe efectuar.

### ii. Colaboración de las Fuerzas Armadas con la Policía Nacional en el Ecuador

82. Una vez que se ha indicado cual es el objetivo principal de la propuesta de enmienda, respecto de la protección de derechos humanos y el cumplimiento del deber y garantía de seguridad ciudadana, cabe entonces indicar cuál es la estrategia de protección que amerita la enmienda constitucional descrita. Así pues, en el Ecuador las FFAA y la PN deben proteger los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos;<sup>129</sup> no obstante la Constitución delimita el ámbito de acción de ambas instituciones estableciendo que 'Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional'.<sup>130</sup> Es decir, por regla general las FFAA y la PN no comparten facultades ni ejercen atribuciones en complementariedad.

83. Por tal razón, históricamente en el país, la política de seguridad ha funcionado a partir de una separación entre el rol ejecutado por las FFAA y el rol llevado a cabo por la PN, 'en la tradicional segmentación de la Seguridad 'Externa' del Estado con una visión que en términos de defensa contribuían a la integridad territorial y soberanía ante amenazas interestatales; y, una denominada 'Seguridad Interior' que coadyuva la seguridad de la ciudadanía y el control del orden público en el ámbito interno'.<sup>131</sup>

84. No obstante, existe un escenario, constitucionalmente previsto, en el cual cabe la posibilidad de que las FFAA actúen de manera complementaria con la PN, es el caso del estado de excepción, situación en la cual el Presidente o Presidenta de la República puede 'Disponer el empleo de las FFAA y de la PN (...)'.<sup>132</sup> Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que '(...) toda acción de las Fuerzas Armadas debe ser complementaria y de manera coordinada con la Policía Nacional (...)'.<sup>133</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

85. En concordancia, acerca de la proporcionalidad en la movilización de las FFAA para llevar a cabo acciones coordinadas con la PN a fin de mantener el orden y prevenir situaciones de violencia, esta magistratura basándose en los criterios emitidos por la Corte IDH ha señalado que el actuar de la PN y de las FFAA debe ceñirse al deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, factor que no se vería afectado siempre y cuando se cumpla con los elementos de complementariedad y de coordinación.<sup>134</sup>

86. Ahora bien, resulta necesario destacar por qué la propuesta de enmienda no es ni puede ser equivalente a la declaratoria de estado de excepción en la que la Constitución y la Corte Constitucional prevén la posibilidad de una actuación complementaria de las FFAA para la restitución del orden. La institución jurídica del estado de excepción:

“(…) tiene como objeto principal proteger el Estado de derecho y, los derechos constitucionales de las personas mientras dura la circunstancia extrema que amenaza con colapsar la institucionalidad jurídica (…) Entonces, el estado de excepción constituye la legítima defensa del Estado frente a situaciones de extrema complejidad y peligro”<sup>135</sup>

87. Es así que, el estado de excepción debe observar ciertos parámetros propios de la excepcionalidad que lo rige, estos son: vigencia temporal y limitada -hasta de 90 días en el Ecuador-,<sup>136</sup> razonabilidad; y, restitución y normalización inmediata del orden, el cual ha sido alterado por circunstancias extraordinarias e imprevisibles, hasta retornar a la normalidad la facultad de declaratoria de estado de excepción le corresponde al Ejecutivo y se encuentra sujeta a controles de índole política, constitucional e internacional.<sup>137</sup>

88. Bajo las delimitaciones descritas, se puede inferir que el proyecto de enmienda planteado no cumpliría con la temporalidad máxima que exige la Constitución para la vigencia de un estado de excepción, pues como se ha indicado a lo largo de la problemática, la falta de seguridad y el creciente índice de violencia en el país, consecuencia de la delincuencia organizada, tiene tales proporciones que se ha convertido en parte de la vida cotidiana de los ecuatorianos; por lo que, ya no es posible considerarla como una situación extrema y excepcional que pueda finalizar en un periodo de 90 días, más cuando es una situación que se agrava con el pasar de los años.

89. La razonabilidad implica que exista un ‘equilibrio entre las circunstancias de peligro y las medidas adoptadas para repeler o subsanar las mismas’,<sup>138</sup> cabe entonces destacar que la propuesta de enmienda busca precisamente equilibrar la lucha por reestablecer la seguridad y el orden que vive actualmente el Ecuador, pues frente a las amenazas del narcotráfico y el crimen organizado, la capacidad operativa de la PN, para neutralizarlas, se ha tornado limitada,<sup>139</sup> debido a que las organizaciones delictivas ‘mantienen vínculos con grupos armados



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

irregulares asociados con el narcotráfico (...) generando acciones de caos y violencia (...) bajo la fachada de luchas sociales',<sup>140</sup> con tales fuentes de recursos 'la dinámica criminal que se manifiesta en el país (...) trasciende también en un espectro territorial generalizado.'<sup>141</sup> De esto se verifica que la realidad del Ecuador devela precisamente un desequilibrio entre las estrategias de protección, la violencia y falta de seguridad ciudadana, desproporcionalidad que debe ser equilibrada fortaleciendo las estrategias de protección estatales.

90. Como se abordó en el análisis sobre la temporalidad, la restitución y normalización inmediata del orden no podrá efectuarse con ese carácter, pues el crimen organizado y sus demás delitos conexos no son aspectos que puedan erradicarse de forma inmediata, es precisamente por esto que el proyecto de enmienda busca la posibilidad de que la cooperación de las FFAA con la PN coadyuve a la protección de los derechos, libertades y garantías de todos los ciudadanos, mismos que como se ha expuesto se encuentran en constante amenaza como parte de la realidad delincencial actual del Ecuador y que ya no son una excepcionalidad.

91. Conforme a lo analizado, pretender equiparar la figura del estado de excepción con la estrategia de protección contenida en este proyecto de enmienda no resulta lógico, debido a que no cuentan con los mismos elementos intrínsecos; de esta manera, se desnaturalizaría la institución del estado de excepción si se utilizaría de forma constante para equiparar las consecuencias de la delincuencia organizada y la capacidad de control que tienen el Estado frente a estas, pues debido a que no se pueden solucionar de manera inmediata, el tiempo máximo de vigencia del estado de excepción resultaría insuficiente y debería decretarse de manera simultánea, hasta que las problemáticas de violencia y seguridad referidas desaparezcán.<sup>142</sup>

92. La CIDH ha manifestado '(...) los estados de excepción no pueden ser utilizados reiteradamente para superar una crisis de tipo estructural (...)'.<sup>143</sup> Esta continuidad en la necesidad de la cooperación de las FFAA es precisamente lo que denota que no se trata de una excepcionalidad, ni de situaciones temporales, ni de solución inmediata, ni siquiera de hechos que no son previsibles, pues el contexto delictivo del Ecuador es algo que no solo se conoce, sino que preocupa y que debe ser atendido.

### iii. Lineamientos para que las Fuerzas Armadas brinden apoyo complementario a la Policía Nacional.

93. Una vez que se ha separado la institución del estado de excepción del apoyo complementario de las FFAA a la PN, contenida en el proyecto de enmienda propuesto, es importante indicar que, sobre la pertinencia de este para solucionar las problemáticas planteadas en párrafos anteriores, la Corte IDH, en un caso en el que Ecuador fue parte, indicó de forma expresa que:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

“(…) la amenaza ‘delincuencial’, ‘subversiva’ o ‘terrorista’ invocada por el Estado como justificación de las acciones desarrolladas puede ciertamente constituir una razón legítima para que un Estado despliegue sus fuerzas de seguridad en casos concretos. Sin embargo, la lucha de los Estados contra el crimen debe desarrollarse dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como el pleno respeto a los derechos humanos de quienes se hallen sometidos a su jurisdicción”<sup>144</sup>

94. Es decir, en el sistema interamericano de justicia se contempla la posibilidad de que la delincuencia sea una razón legítima para que las FFAA puedan efectivamente intervenir; no obstante, esta intervención se encuentra condicionada al cumplimiento de diferentes criterios que la misma Corte ha desarrollado y que han sido adoptados por esta magistratura en casos en los que se ha pronunciado acerca del uso de las FFAA para reestablecer el orden interno. Es así como, resulta necesario detallar cuáles serán los lineamientos que debe observar esta atribución de apoyo complementario, para el efecto la Corte Constitucional del Ecuador ha establecido que las FFAA de manera ‘temporal, extraordinaria, coordinada, y complementaria’<sup>145</sup> podrán coadyuvar a la PN en el control interno, siempre que se cumpla con los siguientes criterios:

- “(i) Extraordinaria: de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;
- (ii) Complementaria: a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;
- (iii) Regulada: mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia; y,
- (iv) Fiscalizada: por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces”<sup>146</sup>

95. El apoyo complementario que las FFAA brindarán a la PN es extraordinaria debido a que no forma parte de las atribuciones generales de las FFAA y por tanto no corresponden a la naturaleza de dicha institución, en ese sentido, cabe indicar también que no se podría aplicar en cualquier tipo de circunstancias de delincuencia común, sino que deberá concretarse en el marco de la amenaza que representa el crimen organizado para la protección de los derechos humanos de los ciudadanos, lo que se traduce en la excepcionalidad con la que debe llevarse a cabo; el apoyo que se pueda efectuar, necesariamente deberá tener un límite de tiempo, el cual se ceñirá al desvanecimiento de la amenaza que motivó su implementación, es decir la



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

temporalidad de del apoyo brindado dependerá de la complejidad de cada caso concreto en el que sea utilizada, factor que permite cumplir además con el hecho de que sea restringida pues la necesidad de cada medida adoptada solo podrá verificarse en cada caso analizado.

96. En este sentido la Corte IDH ha establecido que ‘El uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales debe estar definido por la excepcionalidad, (...) el Tribunal ha estimado que sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control’,<sup>147</sup> hecho que no es ajeno a la realidad ecuatoriana, pues el crecimiento exponencial de los índices de crimen organizado implica que se han conformado grupos que cuentan con armamento y tecnología que superan las capacidades de la Policía, siendo en este contexto necesaria la intervención de las FFAA.<sup>148</sup> La excepcionalidad en la intervención de las FFAA, está marcada entonces por el nivel de violencia y amenaza a la ciudadanía que no ha podido ser contenida por la PN y que requiere el fortalecimiento de los procesos de control interno a través de las instituciones de defensa y seguridad ciudadana.<sup>149</sup>

97. Al hablar de que las FFAA apoyarán de forma complementaria a la PN, se puede evidenciar que del simple tenor literal de las palabras dicha participación se encontrará sujeta a la gestión que realice la institución competente para salvaguardar el orden público y en ese sentido se verifica además que las actividades que la PN efectúe deberán implicar combate al crimen organizado, pues se efectuará en el marco de las necesidades que cada caso amerite.

98. La fiscalización de lo planteado en la medida de protección contenida en el proyecto de enmienda propuesto de forma necesaria debe cumplirse, de conformidad con los artículos 159 y 160 de la Constitución; pues, tanto la PN como las FFAA deben proceder con sujeción al poder civil y ‘serán juzgados por los órganos de la Función Judicial; en el caso de delitos cometidos dentro de su misión específica, serán juzgados por salas especializadas en materia militar y policial, pertenecientes a la misma Función Judicial. Las infracciones disciplinarias serán juzgadas por los órganos competentes establecidos en la ley’.<sup>150</sup> Es decir, el actuar de las instituciones mencionadas, siempre estará sujeto a la fiscalización de los diferentes órganos que la Constitución y las leyes prevén para el efecto, por lo que las actividades de apoyo que realicen las FFAA para coadyuvar a la PN no son una excepción del régimen de fiscalización al que están sometidas.

99. Una vez abordados los estándares internacionales acerca de la cooperación de las FFAA en temas de seguridad interna, es necesario manifestar que el proyecto de enmienda no solo se ajusta a dichos estándares, sino que plantea además un parámetro adicional para que proceda dicha cooperación, pues la misma podrá ordenarse por el Ejecutivo en calidad de máxima autoridad de las FFAA y de la PN.<sup>151</sup> Únicamente previa solicitud motivada de la PN el Presidente de la República podrá permitir la movilización de las FFAA. Dicha petición



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

necesariamente deberá recoger de manera fundamentada las circunstancias extraordinarias relacionadas con el combate al crimen organizado, que requieran del apoyo complementario, regulado y fiscalizado de las FFAA.

100. Debido a que la propuesta de enmienda se ajusta a los criterios que las altas cortes nacionales e internacionales han delimitado como necesarios para llevar a cabo una cooperación entre las FFAA y la PN a fin de apoyar en la protección interna y el mantenimiento del orden público cuando -se vean perturbados por consecuencia de la delincuencia organizada y los delitos conexos a esta-, la misma guarda coherencia con el avance que ha tenido el Ecuador en el ámbito de seguridad ciudadana con perspectiva de derechos humanos y lo por tanto goza de legitimidad.<sup>152</sup>

101. Es importante recalcar que la estrategia de protección contenida en la enmienda propuesta ha sido implementada de diversas formas en países con niveles de violencia y delincuencia organizada alarmantes alrededor de la región, como respuesta a ‘la demanda de respuestas y soluciones a la violencia, la inseguridad y el crimen organizado’<sup>153</sup> tal es el caso de Brasil, México, Honduras, Guatemala y Chile<sup>154</sup>. En el caso de México su implementación se dio a través de la creación de la Guardia Nacional, a la cual se incorporaron elementos de la policía militar y la policía naval; y, la militarización de la seguridad pública mediante la cual el Presidente de la República puede disponer de las FFAA para fines de seguridad pública.<sup>155</sup> En Chile, los llamados carabineros de Chile son una ‘(...) policía preventiva, con un mando unificado de organización y carácter militar, obediente, no deliberante, profesional, jerarquizada y disciplinada, subordinada al gobierno nacional’<sup>156</sup> dicha policía se desarrolla en temas de orden y seguridad pública. El Estado de Honduras mediante la creación de la Policía Militar del Orden Público, conformada por efectivos de las FFAA busca combatir la violencia y el crimen organizado.<sup>157</sup>

102. En el caso de Guatemala la colaboración de las FFAA en temas de seguridad se ha implementado mediante los llamados Batallones Estratégicos de Reservas Militares conformados por soldados designados por el ejército, cuyas funciones son ‘prevenir y combatir el crimen organizado, la delincuencia común y el restablecimiento o mantenimiento de la seguridad ciudadana cuando las circunstancias de seguridad del país demanden el apoyo complementario, o los medios ordinarios de que dispongan las fuerzas de seguridad civil se estimaren insuficientes’.<sup>158</sup> Finalmente, a partir de la Constitución de 1998, Brasil tuvo la posibilidad del uso de las FFAA en actividades de seguridad pública, ‘(...) esta participación parte de la prerrogativa de que se hayan agotado todos los medios que normalmente son empleados para estos fines’.<sup>159</sup>

103. De lo indicado se verifica que, si bien en la región las FFAA no tienen dentro de su misión la seguridad pública, los problemas propios de los países de América Latina y las nuevas



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

amenazas a las que se enfrentan -como el crimen organizado y el narcotráfico- han provocado que la inseguridad se incremente y se requiera de la colaboración de las FFAA con la PN.<sup>160</sup> Lo dicho bajo ninguna circunstancia implica que a través de la propuesta de enmienda se busca replicar soluciones o medidas que se han tomado en diferentes países de la región, sino que procura evidenciar que la necesidad que existe en el Ecuador acerca del mencionado apoyo de las FFAA, no es una realidad aislada sino que obedece a problemáticas de tales proporciones que han trascendido a la región.

### *(d) Fundamentación de la vía*

104. La presente enmienda busca, esencialmente, que las FFAA apoyen de manera complementaria a la PN en la protección interna y el mantenimiento del orden público siempre y cuando se encamine a combatir la delincuencia organizada. Este apoyo complementario se realizará tomando en consideración estándares que se desarrollaron previamente en la fundamentación del proyecto. Es necesario por tanto realizar el análisis de la vía para demostrar que efectivamente esta modificación constitucional se puede tramitar por enmienda constitucional.

105. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 441 de la Constitución de la República del Ecuador, una modificación constitucional se puede tramitar vía enmienda cuando:

“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.”<sup>161</sup> (El subrayado no es del original)

Adicionalmente la Corte Constitucional mediante Dictamen No. 1-20-RC/20 ha dicho que “[l]a enmienda constitucional (...) respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional (...).”<sup>162</sup> De lo anterior, se desprende que la enmienda constitucional procede cuando:

- (i) Respeta el espíritu del constituyente;
- (ii) No se altera la estructura fundamental de la Constitución;
- (iii) No se altera el carácter y los elementos constitutivos del Estado;
- (iv) No se establezcan restricciones a los derechos y garantías; y,
- (v) No se modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

106. Es importante considerar, antes de pasar al respectivo análisis, que la Corte Constitucional conoció anteriormente una propuesta de modificación constitucional que superó el dictamen de vía. Esta enmienda fue aprobada mediante dictamen 001-14-DRC-CC, en la que la Corte Constitucional señaló que esta propuesta extremadamente amplia que reformaba el segundo inciso del artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador para que este diga: ‘Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial y, complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley’<sup>163</sup> procedía mediante enmienda constitucional. En el caso concreto la Corte Constitucional dictaminó que:

“En conclusión, la propuesta remitida por los asambleístas no altera la estructura fundamental, el carácter y elementos constitutivos del Estado, no restringe derechos o garantías constitucionales y tampoco modifica el proceso de reforma de la Constitución de la República, más bien permite que a través de este cambio se dé cumplimiento a uno de los objetivos primordiales del ente estatal, como es la seguridad integral, lo cual va acorde al modelo de Estado vigente, razón por la cual, la Corte Constitucional determina que la modificación del texto establecido en el artículo 158 inciso segundo procede que sea tramitada a través de enmienda constitucional, conforme lo determina el artículo 441 numeral 2 de la Constitución de la República.”<sup>164</sup>

107. Luego estas enmiendas fueron declaradas inconstitucionales por la forma por la Corte Constitucional mediante Sentencia 018-18-SIN-CC, sin analizar el fondo de cada una de las preguntas. No obstante, se debe enfatizar que existen marcadas diferencias entre la propuesta de enmienda presentada en ese entonces por la Asamblea Nacional y la propuesta de enmienda que se plantea a esta magistratura. Las diferencias radican esencialmente en que esta propuesta toma en consideración la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional y la Corte IDH y realiza un balance efectivo de proporcionalidad frente a la imperante necesidad que tiene el Ecuador de que las fuerzas de seguridad se apoyen mutuamente para combatir el crimen organizado.

108. A continuación, se expone cómo cada uno de los criterios generales que esta magistratura ha determinado sobre cada límite, se cumplen en el presente caso, excepto del último, ya que, de la simple lectura del proyecto de enmienda, se desprende que no modifica el procedimiento de reforma de la Constitución.

### *i. La enmienda respeta el espíritu del constituyente*

109. La propuesta respeta el espíritu constituyente debido a que este buscó que el rol de las FFAA no tenga una atribución relativa con la ‘defensa de la democracia’.<sup>165</sup> . En este sentido, la Mesa Constituyente No. 3 encargada de este procedimiento dijo: ‘[e]s importante



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

también redefinir la misión fundamental de las FFAA, con el firme propósito de eliminar su rol de árbitro en los conflictos políticos, ya que no pueden ser los garantes del ordenamiento jurídico, como lo establece la Constitución 1998'.<sup>166</sup> Concepción que se mantiene, pues no se pretende cambiar el rol de las FFAA ni tampoco otorgarle atribuciones respecto de conflictos políticos, la enmienda propone la posibilidad de un apoyo complementario de las FFAA en las funciones de la PN para combatir el crimen organizado.

110. Adicionalmente el constituyente remarcó la necesidad de la búsqueda de una vida de paz y de protección de las personas por lo que se aclaró que se requería construir un sistema de seguridad bajo los siguientes parámetros esenciales:

“(…) un esquema de seguridad humana y democrática que priorice la protección de las personas por encima del patrimonio del Estado como una entelequia o responda a las políticas de los organismos internacionales, un esquema que combata las distintas aristas que causan la violencia en todos sus niveles y que tenga como objetivo primordial el derecho de las personas a convivir en paz.”<sup>167</sup> (El subrayado no es del original).

111. Como se ha podido demostrar, esencialmente la modificación constitucional busca cumplir con los parámetros del constituyente, el que las fuerzas de seguridad puedan apoyar en un problema estructural de gran magnitud, como es el caso actual del crimen organizado, que escapa de la situación de emergencia por lo que no puede ser abordada mediante la declaratoria de estado de excepción. En la actual modificación se busca garantizar el derecho de las personas a la vida, la libertad y la seguridad ciudadana.<sup>168</sup>

112. Por otra parte, la Asamblea Constituyente consideró que ‘(…) es fundamental entender que debe haber una correlación tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía y que no se las puede tratar de manera separada, como que no tuvieran nada que ver.’<sup>169</sup> Es decir, el constituyente no concebía de forma completamente aislada el ejercicio de las funciones de las instituciones de protección que tiene el Estado. Así también, desde el proceso constituyente, se evidenció la situación grave de seguridad que se ha esparcido en la sociedad, para lo cual se debería contar con el apoyo de las FFAA para combatirla, criterio que se aportó en los siguientes términos:

“La delincuencia está que arremete contra el ciudadano que trabaja todos los días para sacar adelante a sus familia[s], está que pide a gritos que alguien vaya a garantizar la vida de este ciudadano o ciudadana. Señor Presidente, la realidad al momento es una y este articulado no soluciona nada, cuando dice, artículo seis: ‘Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la defensa de la soberanía nacional y la integridad territorial’ (..) Hace rato que la delincuencia, (...) ya sobrepasó la facultad de la Policía Nacional.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Entonces, comprometámonos con la sociedad y vayamos a garantizar, a precautelar la vida de la patria que es la familia ecuatoriana, dándole a las Fuerzas Armadas un compromiso con el desarrollo, con la seguridad ciudadana y con el desarrollo del país.<sup>170</sup>

113. De lo expuesto, queda claro que la preocupación principal del constituyente fue que tanto FFAA como PN sean entes de protección que garanticen la paz y la seguridad en el Ecuador. Con relación a la PN el constituyente concibió como su naturaleza y misión la siguiente:

“Por eso he planteado enfatizar la naturaleza civil de la Policía, cuya misión fundamental es la protección de los y las ciudadanas para el libre ejercicio de sus derechos, con una formación basada en los derechos humanos, la prevención del delito y el uso de los medios de conciliación como alternativas al uso de la fuerza, lo que no significa que dejarán de usar armas y que tendrán que también combatir al crimen organizado, quiero dejarlo súper claro para no dar lugar a mal interpretaciones.”<sup>171</sup> (El subrayado no es del original).

114. De lo manifestado se desprende que, para el constituyente, una de las misiones esenciales de la PN es la de combatir el crimen organizado, por lo que resulta lógico que con el fin de que la PN efectivamente cumpla con dicha función, se utilicen los recursos e instituciones estatales que también obedecen a una naturaleza de protección en un marco de complementariedad y apoyo, en los casos que la PN lo requiera. En consecuencia, esta propuesta respeta la voluntad del constituyente y por tanto podría ser tramitada vía enmienda ya que propone cambios no significativos al texto constitucional.

### *ii. La enmienda no altera la estructura fundamental de la Constitución*

115. En este punto, resulta importante indicar que mediante Dictamen 04-18-RC/19, esta Corte se apartó expresamente del criterio de la magistratura anterior que consideró que la estructura fundamental de la Constitución se refería a las cinco funciones del Estado,<sup>172</sup> señalando que en “[L]a estructura fundamental de la Constitución, no hay disposición alguna que indique en qué consiste. Esta Corte Constitucional observa que no puede referirse a sólo un tema formal referente a la división de su texto en títulos, capítulos, y secciones, sino que su análisis debe profundizarse.”<sup>173</sup> En esta línea la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia ha señalado que la estructura fundamental se compone de las instituciones ya creadas con una finalidad específica para la que fue concebida y competencias recogidas en el texto constitucional.<sup>174</sup> Adicionalmente señala que, si existe el traspaso de atribuciones de un órgano a otro, este es posible de tramitarlo mediante enmienda siempre y cuando no sea una potestad definitoria de dicho órgano.<sup>175</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

116. En el caso concreto, la modificación propuesta no traspasa las facultades de un órgano a otro, sino más bien permite que, en el caso específico de combatir el crimen organizado, las FFAA pueda brindar apoyo complementario a la PN para ejecutar sus responsabilidades de protección interna y el mantenimiento del orden público. Por lo tanto, se respetarán la estructura fundamental y las mismas facultades, constitucionalmente previstas, de las FFAA y de la PN. Como se indicó en párrafos anteriores, la Constitución enmarca a las FFAA y la PN como ‘instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos’.<sup>176</sup> Estos parámetros no serán cambiados en el marco de la enmienda propuesta, sino que su cumplimiento debe garantizarse en todo momento, debido a que la concepción de apoyo complementario contenida en la propuesta de enmienda permitirá esencialmente proteger los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos que actualmente se encuentran en un estado de amenaza constante debido al desmedido ataque del crimen organizado.

117. Adicionalmente, es importante tomar en cuenta que el marco de la actuación de las FFAA se regirá a las características de ser una actuación de apoyo extraordinaria, complementaria, regulada y fiscalizada; de esta manera, se logrará combatir al crimen organizado en el Ecuador de forma sostenida, sin que se omita principios esenciales y respeto de derechos. Por tanto, esta modificación constitucional no altera la estructura fundamental de la Constitución.

### iii. La enmienda no altera el carácter y los elementos constitutivos del Estado

118. La enmienda no altera el carácter y los elementos constitutivos del Estado ya que, en esencia, se mantiene el carácter civil de la seguridad pública, lo cual se considera de extrema importancia. Al respecto, el constituyente consideró importante que la seguridad se caracterice por ser civil, y esencialmente se referían a que no estén por encima del soberano,<sup>177</sup> por lo cual idearon que el Presidente de la República del Ecuador sea tanto la máxima autoridad del Ejecutivo, Jefe del Estado y Jefe de Gobierno, por lo que, de acuerdo con la Constitución el Presidente de la República ejerce ‘(...) la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.’<sup>178</sup> Por lo tanto, esta modificación no altera este elemento constitutivo del Estado ni modifica el carácter de las fuerzas de seguridad y su cadena de mando.

119. Por otra parte, el artículo 1 de la Constitución del Ecuador dispone que el Estado será ‘constitucional de derechos y justicia’, lo cual implica que es un tipo de Estado de Derecho,<sup>179</sup> aunque con ciertas características adicionales. Acerca del carácter del Estado, la Corte Constitucional ha indicado que consiste en ‘(...) que el objetivo prioritario de este modelo estatal constituye la tutela y protección de los derechos de las personas y de la naturaleza, estableciéndose a lo largo del texto constitucional un conjunto de artículos que tienden a implementar tal acometida’.<sup>180</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

120. En consecuencia, el rol es garantizar el goce de los derechos, para el efecto la Corte ha indicado que ‘(...)el Estado requiere de un ejercicio multiorgánico del poder, en el cual, sus distintas funciones actúan de manera coordinada y conjunta para la satisfacción de los derechos de las personas, de manera eficaz y eficiente.’<sup>181</sup> (El subrayado no es del original). Por tanto, al realizar la modificación propuesta se mantendrá la división estricta de poderes ya que, las instituciones de protección se mantendrán en la Función Ejecutiva y bajo el mando del Presidente de la República del Ecuador como Jefe de Estado y de Gobierno.

121. Esta modificación al promover que las FFAA apoyen a la PN para promover la satisfacción de los derechos de las personas a vivir una cultura de paz y a la seguridad integral,<sup>182</sup> cumple con el mandato referente al carácter del Estado constitucional de derechos y justicia ya que, de manera conjunta y activa se tomarán las medidas para la satisfacción de los derechos de las personas. En consecuencia, la propuesta de enmienda no altera ni el carácter ni los elementos del Estado constitucional de derechos y justicia, por tanto, es pertinente que la modificación pueda ser tramitada vía enmienda constitucional.

### *iv. La enmienda no establece restricciones a los derechos y garantías*

122. La propuesta de enmienda no establece restricciones a los derechos y garantías, esto debido a que mediante Dictamen 04-19-RC/19, esta Corte Constitucional señaló que al referirse a este requisito la limitación a un derecho o garantía tenía que ser ‘injustificado’ para que no proceda vía enmienda constitucional.<sup>183</sup> Ahora bien, para determinar cuándo existe una restricción -léase una limitación injustificada- esta magistratura ha señalado que, primero debe considerarse si es que los derechos y garantías se encuentran dados por una regla, o, por un principio; y, luego se debe efectuar el test de proporcionalidad:

“15. (...) Toda limitación a una regla tal —cuya validez no ha sido cuestionada a partir de principios— constituye siempre una limitación injustificada y, por tanto, una restricción. En cambio, si se trata de un principio, su limitación será injustificada, es decir, habrá restricción, solo si aquella es desproporcionada. Para saber si lo es, resulta apropiado usar el test de proporcionalidad (...).”<sup>184</sup> (El subrayado no es del original)

123. Al respecto, los derechos que podrían verse afectados por la presente propuesta, son: el derecho a la vida y a la integridad personal, por lo que es importante mencionar que de acuerdo con doctrinarios los derechos constitucionales se conciben como principios y a su vez los principios son mandatos de optimización ‘que ordenan que algo debe realizarse en la mayor medida posible (de acuerdo con las posibilidades fácticas y normativas existentes).’<sup>185</sup> El principio de proporcionalidad se encuentra recogido como un método de interpretación



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

constitucional. en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) de la siguiente manera:

“(…) 2. Principio de proporcionalidad.- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.”<sup>186</sup> (El subrayado no es del original)

124. Entonces, bajo los criterios que conforman el principio de proporcionalidad, es importante destacar lo siguiente:

### Fin constitucionalmente válido

125. Respecto al fin constitucionalmente válido es necesario señalar que la Corte Constitucional ha valorado que ‘(…) es un concepto abierto que permite un margen de interpretación. (...)’<sup>187</sup> El fin constitucionalmente válido, por tanto, es aquel objetivo que encuentre su fuente en la propia Constitución. Respecto a esta propuesta en específico, el fin constitucionalmente válido se configura en el deber del Estado de tomar todas las medidas adecuadas y eficaces para combatir el crimen organizado y así garantizar la seguridad y la paz de las personas que habitan en el Ecuador de acuerdo con la Constitución.

126. Por tanto, los fines constitucionalmente válidos que se han identificado son los siguientes:

- (i) Garantizar la seguridad ciudadana y la cultura de paz de las personas en general como obligación del Estado, pero también como fundamento para el goce de otros derechos como la libertad del miedo y la libertad a una vida digna.<sup>188</sup>
- (ii) Proteger el derecho a la integridad personal que incluye el derecho a la vida libre de violencia en el ámbito público y privado.<sup>189</sup>
- (iii) Garantizar el derecho a la inviolabilidad de la vida.<sup>190</sup>

127. Es imperante que el Estado tome todas las medidas a su alcance para combatir el crimen organizado que afecta a la integridad personal del resto de habitantes del país. La medida servirá, además, como función disuasiva para la comisión de los delitos en las que incurre el crimen organizado, pero también una herramienta eficaz para enfrentar el grado de violencia y amenaza en la que se constituye el crimen organizado.

128. Al respecto la Corte IDH ha señalado que el derecho a la vida comprende obligaciones de los Estados, que comprenden tanto una obligación negativa que ‘presupone que ninguna



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

persona sea privada de su vida arbitrariamente’,<sup>191</sup> además, que también una obligación positiva por medio de la cual los Estados deberán adoptar ‘todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida’.<sup>192</sup> En consecuencia, es necesario que el Estado active todas las herramientas de las que dispone para poder afrontar la lucha en contra del crimen organizado y que esta se dirija y maneje por todas las autoridades de seguridad que incluye a las FFAA que brindará apoyo a la PN con esta enmienda.

129. El fin constitucionalmente válido respecto a la integridad personal, engloba según la Corte Constitucional ‘no solo se centra en la protección individual de este derecho, sino que busca erradicar los entornos sociales violentos en los cuales se propician las vulneraciones a la integridad personal.’<sup>193</sup> Por lo que el Estado tiene la obligación de ‘prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial aquella que se ejerce sobre grupos de atención prioritaria y otros grupos en desventaja’.<sup>194</sup> Por lo que, a través de esta medida se busca resguardar los derechos a la integridad personal de aquellas personas que se encuentran afectadas por la violencia surtida por el crimen organizado.

### Idoneidad

130. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado que una medida es idónea cuando:

“(…) la medida tomada sea adecuada para cumplir el fin constitucional. La restricción de un derecho debe ser un medio que contribuya a alcanzar el fin constitucional. En consecuencia, una medida no es idónea si es que no contribuye de forma alguna al fin constitucional. Existe, pues, una relación estrecha entre el medio o la medida y el fin constitucional. Si el fin constitucional se produce gracias al medio escogido, entonces éste es idóneo. (el subrayado no es del original)”<sup>195</sup>

131. Como se mencionó anteriormente el apoyo complementario de las FFAA se permitirá en el ordenamiento constitucional únicamente para abordar la problemática del crimen organizado que no es un problema excepcional, sino que forma parte del modo de vida de los ecuatorianos, sino que, como se ha expuesto ampliamente en la problemática de este documento es un fenómeno creciente que ha sobrepasado el ejercicio de las facultades de la institución de protección interna. Es decir, lo que la propuesta de enmienda plantea es una medida de protección de la seguridad ciudadana que se ha visto vulnerada por la falta de resiliencia del Estado frente al crimen organizado.<sup>196</sup>

### Necesidad

132. Por otra parte, la medida tiene que ser necesaria para que la limitación sea proporcional. La Corte Constitucional ha dispuesto que una medida cumple con el requisito de necesidad



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

cuando “(...) la medida escogida tiene que ser, entre todas las posibles a tomar, la menos gravosa para el ejercicio de derechos, la que provoque el menos daño posible para lograr el fin constitucional, la mejor alternativa entre las disponibles.”<sup>197</sup>

133. En este sentido, la medida propuesta en el proyecto de enmienda es necesaria ya que buscará que la colaboración de las FFAA se realice en un marco de apoyo, sin que esto cambie el rol predominante que tiene la PN respecto al control del orden interno del Estado, pues este apoyo complementario se enfocará en combatir el crimen organizado cuando la PN considere oportuna dicha intervención.

134. Esta medida es la menos gravosa entre varias, ya que respeta los presupuestos establecidos por la Corte IDH y la Corte Constitucional:

“Las FF.AA. pueden coadyuvar a la Policía Nacional en el control del orden interno, de acuerdo a los siguientes criterios:

**(i) Extraordinaria:** de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;

**(ii) Complementaria:** a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;

**(iii) Regulada:** mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia; y,

**(iv) Fiscalizada:** por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces”.<sup>198</sup> (El subrayado no es del original)

135. En consecuencia, esta medida no solo es necesaria como respuesta a las diferentes amenazas que provienen del crimen organizado, sino que es una medida legítima en tanto cumpla con los parámetros de internacionales y constitucionales, desarrollados para la cooperación entre FFAA y PN.

### Proporcionalidad en sentido estricto

136. La proporcionalidad es un principio por el cual se plantea y protege un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.<sup>199</sup> Al respecto, la Corte Constitucional ha valorado que:

“En la proporcionalidad se aprecia los derechos de unos titulares con otros titulares, cuyo ejercicio entra en colisión, tensión o podría provocar una restricción. Para que





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

una restricción de derechos sea legítima, la realización de otros derechos debe ser mayor o al menos equivalente. Se trata de una comparación entre la realización de un derecho con la afectación de otro derecho. Si la medida restrictiva tiene consecuencias desventajosas para un grupo humano comparado con el goce o realización del grupo que ejerce derechos, entonces la afectación al derecho a la igualdad será mayor.<sup>200</sup> (el subrayado no es del original)

137. La Corte IDH ha indicado que: ‘los Estados deben limitar al máximo el uso de las FFAA para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales’<sup>201</sup> Pero que, en consecuencia, sostiene que ‘estima absolutamente necesaria enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las FFAA como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común.’<sup>202</sup> Es decir se contemplan escenarios analizados en esta propuesta, considerados amenazas a la seguridad ciudadana, como las circunstancias excepcionales y de violencia interna en las que es viable el uso de las FFAA, cuyo apoyo se implementará para el cumplimiento efectivo de las funciones de la PN en el marco de la lucha contra el crimen organizado, es decir para efectos de que las medidas de protección sean proporcionales a las amenazas que provienen de las organizaciones delincuenciales, respetando los estándares internacionales de DDHH.

138. En atención a lo expuesto, esta propuesta no modifica ni altera la estructura fundamental de la Constitución, ni los elementos constitutivos de la Norma Suprema. La propuesta busca optimizar las capacidades de las FFAA enfocadas en el crimen organizado sujeto a los estándares establecidos por la Corte Constitucional con el único fin de brindar mayor seguridad a todas y todos los ecuatorianos. En este sentido la presente modificación, de conformidad con la fundamentación realizada se debería tramitar vía enmienda constitucional.

### *(e) Considerandos*

*Que*, la Constitución reconoce que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos con una formación en democracia y derechos humanos.<sup>203</sup> No obstante, son instituciones con misiones distintas: las Fuerzas Armadas se encargan de la defensa de la soberanía y la integridad territorial; mientras que la Policía Nacional de la protección interna y mantenimiento del orden público.<sup>204</sup>

*Que*, actualmente el único mecanismo que permite la cooperación de las Fuerzas Armadas con la Policía Nacional es la declaratoria del estado de excepción.<sup>205</sup> Esta es



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

una figura que se aplica solamente en situaciones de emergencia y tiene como efecto la suspensión de los derechos de los ciudadanos.<sup>206</sup> Con lo cual, solamente procede en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.<sup>207</sup> Al ser un régimen extraordinario, el estado de excepción tiene un límite temporal de hasta 60 días, prorrogables por 30 días más.<sup>208</sup>

*Que*, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional intencionalmente no define ‘crimen organizado’, debido a la naturaleza cambiante de estas actividades delictivas.<sup>209</sup> Sin embargo, existen elementos definitorios para reconocerlos como: (i) la existencia de un grupo estructurado; (ii) que actúe con el propósito de cometer uno o más delitos graves; (iii) para obtener directa o indirectamente un beneficio económico u otro beneficio de orden material.<sup>210</sup> Estas características han sido recogidas por el legislador ecuatoriano como delincuencia organizada.<sup>211</sup>

*Que*, consecuentemente, no existe una lista taxativa de los delitos que comprenden ‘crimen organizado’. Hasta el momento, se consideran como delitos de crimen organizado al narcotráfico, participación en un grupo delictivo organizado, blanqueo del producto del delito, corrupción, obstrucción de justicia, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y tráfico de armas.<sup>212</sup>

*Que*, en el Ecuador la presencia de grupos criminales organizados no es un asunto excepcional, sino que se ha convertido en parte de la vida cotidiana de los ecuatorianos.<sup>213</sup> De conformidad con el Índice Global de Crimen Organizado, el Ecuador se encuentra dentro del 16% de los Estados en donde existe mayor presencia de criminalidad.<sup>214</sup> Por lo cual, las estrategias estatales de protección no pueden sujetarse a regímenes de emergencia temporales, como el estado de excepción.

*Que*, en los últimos cinco años la situación del crimen organizado nacional se ha tornado cada vez más grave debido a que organizaciones criminales transnacionales como carteles y grupos irregulares armados, han captado organizaciones criminales ecuatorianas, los que a la fecha libran enfrentamientos violentos entre sí por el control territorial.<sup>215</sup> En el 2021 el Ecuador alcanzó la tasa de homicidios intencionales más alta de la década, estos fueron principalmente motivados por el microtráfico de drogas.<sup>216</sup> Los conflictos armados se han extendido incluso en los centros de privación de la libertad, en los que el 46,63% de delitos cometidos se han perpetrado con armas de fuego.<sup>217</sup>

*Que*, la ubicación física y geográfica del Ecuador aumenta las amenazas a las que se encuentra expuesto el país frente a grupos delictivos parte del crimen organizado,



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

actualmente el país presenta una integridad territorial de 4.50 sobre 10.<sup>218</sup> Este criterio de evaluación representa el grado en el que los Estados son capaces de controlar y proteger sus territorios e infraestructuras frente a la actividad del crimen organizado.<sup>219</sup>

*Que*, se ha determinado que los grupos criminales más poderosos del Ecuador ‘usan armas sofisticadas, munición y explosivos’.<sup>220</sup> Tal es así, que se estima que el mercado ilícito más grande en el Ecuador es el dedicado al tráfico de armas; superando incluso al narcotráfico.<sup>221</sup> La capacidad operativa de la Policía Nacional para neutralizarlas y combatir el crimen organizado es insuficiente.<sup>222</sup> Con lo cual, existe un desequilibrio entre la amenaza del crimen organizado y la institución encargada de la protección interna.

*Que*, ante un problema generalizado, persistente y que pone en peligro la dignidad humana, se requiere la implementación de estrategias estructurales. Por lo que, el objetivo principal de esta propuesta de enmienda, es la protección de derechos humanos a través de un mecanismo de protección que no dependa de la declaratoria de estados de emergencia.

*Que*, la protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y si bien son responsabilidad de la Policía Nacional<sup>223</sup> el Sistema de Justicia Interamericano ha considerado que la amenaza delincuenciales puede constituir una razón legítima para que un Estado despliegue sus fuerzas de seguridad en casos concretos;<sup>224</sup> siempre que ocurra de manera extraordinaria, complementaria y regulada.<sup>225</sup>

*Que*, se requiere de apoyo adicional de las instituciones de protección del Estado a la Policía Nacional, esta medida ha sido implementada a nivel regional como respuesta a las amenazas que provienen del crimen organizado.<sup>226</sup>

### ***(f) Pregunta 1***

*Frase introductoria:* Actualmente, las Fuerzas Armadas no pueden apoyar a la Policía Nacional en la protección interna y mantenimiento del orden público.

*Pregunta:* ¿Está usted de acuerdo con que se permita el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas en las funciones de la Policía Nacional para combatir el crimen organizado, enmendando la Constitución de conformidad con lo previsto en el Anexo 1?



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *(g) Anexo 1*

**Enmiéndese el artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador para que este diga:**

Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

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

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

Previa solicitud motivada de la Policía Nacional, la o el Presidente de la República del Ecuador podrá disponer el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional. Este apoyo complementario se brindará para combatir el crimen organizado de forma extraordinaria y regulada.

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



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### ENMIENDA 2: PERMITIR LA EXTRADICIÓN DE ECUATORIANOS.

#### *(a) Situación actual*

##### i. Sobre la extradición

139. Actualmente la Constitución prohíbe de manera expresa la extradición de ecuatorianos, independientemente del tipo del delito. Así, expresamente el artículo 79 ordena que: ‘En ningún caso se concederá la extradición de una ecuatoriana o ecuatoriano. Su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador.’<sup>227</sup> En el mismo sentido, el numeral 14 del artículo 66 de la Constitución, reconoce y garantiza a las personas:

“El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley. La prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por juez competente.

Las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligren por causa de su étnia [sic], religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas.” (El subrayado no es del original)

140. Si bien la extradición se encuentra prohibida para ciudadanos ecuatorianos, se permite para extranjeros. Con lo cual, el constituyente previó este mecanismo de cooperación internacional, pero lo limitó en función de la nacionalidad del extraditado. Aún para extranjeros, la Constitución impide la extradición cuando peligre su integridad por causas personales relacionadas a la discriminación como etnia, ideología, religión, entre otras. En definitiva, actualmente, el ordenamiento jurídico ecuatoriano limita de dos formas a la extradición: por la nacionalidad ecuatoriana; y, en extranjeros, por asuntos relacionados a la persecución y discriminación.

141. A nivel interno, el Ecuador regula la extradición para extranjeros a través de la ‘Ley de Extradición’ y, en el ámbito internacional ha ratificado cinco convenios multilaterales que establecen regulaciones específicas de esta figura, conforme se señala a continuación:

- (i) Convención Interamericana sobre Extradición, por la Organización de Estados Americanos (OEA), 1981;<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Ecuador ratificó dicha Convención el 15 de abril de 1998 sin reservas y sin denuncias,



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- (ii) Convención de Extradición por la Organización de Estados Americanos, 1933;<sup>5</sup>
- (iii) Cláusula opcional anexa a la Convención sobre Extradición por la Organización de Estados Americanos, 1933;<sup>6</sup>
- (iv) Acuerdo sobre extradición firmado en Caracas entre las Repúblicas del Ecuador, Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela, 1911;<sup>7</sup> y,
- (v) Acuerdo Interpretativo del Acuerdo sobre Extradición como anexo del Acuerdo sobre Extradición entre las Repúblicas del Ecuador, Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela, 1935.<sup>8</sup>

142. Adicionalmente, dentro del contexto de la lucha contra el crimen organizado transnacional existen dos Convenciones que incluyen disposiciones regulatorias respecto de la extradición: (i) la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC o Convención de Palermo) por la Asamblea General de Naciones Unidas, y;<sup>9</sup> (ii) la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.<sup>10</sup>

143. Los instrumentos internacionales son parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano y tienen un nivel jerárquico superior a las leyes orgánicas, de conformidad con lo previsto en el artículo 425 de la Constitución. Debido a que la extradición es un mecanismo de cooperación internacional, los convenios internacionales y la legislación ecuatoriana guardan en común varias disposiciones, particularmente respecto de:

- (i) La obligación que genera la extradición;
- (ii) Los requisitos para que proceda la extradición;
- (iii) Las causales de improcedencia de la extradición; y,
- (iv) Las consecuencias de la negativa de la extradición.

Sobre la obligación que genera la extradición

145. La extradición crea la obligación internacional de ‘entregar a otros Estados Parte que lo soliciten, a las personas requeridas judicialmente para procesarlas, así como a las procesadas, las declaradas culpables o las condenadas a cumplir una pena de privación de libertad.’<sup>228</sup> La

<sup>5</sup> Ecuador ratificó esta Convención el 3 de octubre de 1936 con la siguiente reserva: ‘La Delegación del Ecuador, tratándose de las Naciones con las cuales su país tiene celebradas Convenciones sobre Extradición, acepta las estipulaciones aquí establecidas en todo aquello que no estuvieren en desacuerdo con aquellas Convenciones.’

<sup>6</sup> Ecuador solo presentó su firma el 26 de diciembre de 1933. Esta cláusula interpreta el alcance del artículo 2 de la Convención y dispone que ‘convienen entre sí que en ningún caso la nacionalidad del reo pueda impedir la extradición’.

<sup>7</sup> Ecuador ratificó este Acuerdo de Extradición el 29 de Noviembre de 1912.

<sup>8</sup> Este Acuerdo no requirió ratificación por lo que se encontró vigente al momento de la suscripción que se dio el 10 de agosto de 1935; en este se realiza una interpretación al alcance del artículo 9 inciso segundo del Acuerdo sobre Extradición relacionado con el ‘término de la distancia’ sobre la solicitud de extradición

<sup>9</sup> Ecuador ratificó este Convenio y se encuentra vigente desde el 17 de septiembre de 2002.

<sup>10</sup> Ecuador ratificó dicho tratado con fecha 23 de marzo de 1990.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

esencia de la obligación que crea la extradición es la entrega de una persona que es requerida por la justicia de otro Estado, con la finalidad de combatir la impunidad, pues debido a las circunstancias de cada caso, la persona extraditada es requerida por otro Estado para su juzgamiento y cumplimiento de la ley.

146. Es importante resaltar que, al ser una obligación de carácter internacional, los órganos que se encargan de ejecutar estas obligaciones son las máximas autoridades de cada país por vías diplomáticas. Se observa que, la Ley de Extradición en el Ecuador -aplicable solo para extranjeros- lo regula de esta manera. Actualmente, el proceso inicia con una solicitud del Estado requirente al Ecuador por vía diplomática.<sup>229</sup> De haberse acompañado todos los documentos, se remite el expediente al Presidente de la Corte Nacional de Justicia (CNJ).<sup>230</sup> Posteriormente, se lleva a cabo una audiencia, en la que el detenido debe señalar si consiente con la extradición o se opone a ella. Si no consiente, el Presidente de la CNJ valora la detención y dicta auto de prisión preventiva o su liberación.<sup>231</sup> En todo caso, se puede apelar ante la Sala de lo Penal de la CNJ.<sup>232</sup> En definitiva, al tratarse de un mecanismo de cooperación internacional, estos procesos se ajustan a los procedimientos y vías fijadas entre Estados.

Sobre los requisitos para que proceda la extradición

147. La extradición regulada de forma general prevé diferentes requisitos para que esta proceda, de conformidad con las circunstancias vinculadas al cometimiento del delito, como:

- (i) La territorialidad: el delito que motiva la extradición ‘haya sido cometido en el territorio del Estado requirente’;<sup>233</sup>
- (ii) La jurisdicción: El delito por el cual se solicitó se ha cometido fuera del territorio del Estado requirente ‘siempre que el Estado requirente tenga jurisdicción para conocer del delito que motiva la solicitud de extradición.’<sup>234</sup>
- (iii) La tipificación y legalidad: el delito por el que se solicita la extradición esté previamente recogido por la legislación tanto del Estado requirente como del requerido.<sup>235</sup>
- (iv) La gravedad: el delito tenga una pena mínima de años tanto en el Estado requirente como requerido.<sup>236</sup> Por ejemplo, en el Ecuador la Ley de Extradición -que aplica solamente para extranjeros- ha señalado que la duración del delito no puede ser ‘inferior a un año en su grado máximo o a una pena más grave’.<sup>237</sup>

148. Generalmente, los tratados no prevén una lista taxativa de delitos para la aplicación de la extradición, sino que fijan ciertas características de estos de conformidad con la gravedad, la tipificación y legalidad de conformidad con los Estados intervinientes en el proceso.<sup>11238</sup>

---

<sup>11</sup> Llama la atención, por ejemplo, que el Acuerdo sobre Extradición prevea una lista de los delitos extraditables, entre los que se encuentran homicidio, incendio, cohecho, entre otros. Se anota que esta es una excepción, pues de forma general, los tratados prevén ejemplificaciones o características generales respecto de los cuales cabe la extradición.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Ahora bien, como se verá en la siguiente sección, la extradición regulada como un mecanismo específico para combatir la lucha del crimen organizado transnacional tiene particularidades propias respecto de la territorialidad del delito.

149. Adicionalmente, respecto del proceso de extradición, se prevé que, una vez que se cumplan con estos requisitos, la persona procesada goce de todos los derechos y garantías previstos por el derecho interno del Estado parte.<sup>239</sup> Con lo cual, si bien el goce de los derechos y garantías previstos no es un requisito de procedibilidad, es una garantía para que se aplique correctamente la extradición respetando los derechos fundamentales. Particularmente, la UNTOC es enfática al señalar en el artículo 16, numeral 13 que:

“En todas las etapas de las actuaciones se garantizará un trato justo a toda persona contra la que se haya iniciado una instrucción en relación con cualquiera de los delitos a los que se aplica el presente artículo, incluido el goce de todos los derechos y garantías previstos por el derecho interno del Estado Parte en cuyo territorio se encuentre esa persona.”<sup>240</sup>

### Sobre la improcedencia de la extradición

150. Generalmente, en los tratados se incluyen disposiciones respecto de la improcedencia de la extradición, estas suelen ser:

- (i) Cuando pueda inferirse que media propósito persecutorio por consideraciones de raza, religión o nacionalidad.<sup>241</sup> En la Convención Interamericana de Extradición se dispone, además, que no se entregará por el Estado requerido a una persona si el Estado requirente contiene en su legislación interna la pena de muerte o cadena perpetua ‘a menos que el Estado requerido obtuviera previamente del Estado requirente, las seguridades suficientes, dadas por la vía diplomática, que no impondrá ninguna de las citadas penas a la persona reclamada o que, si son impuestas, dichas penas no serán ejecutadas.’<sup>242</sup>
- (ii) Cuando se trate de delitos políticos, o de delitos conexos o de delitos comunes perseguidos con una finalidad política;<sup>243</sup> y,
- (iii) Cuando el reclamado haya cumplido la pena, haya sido amnistiado, indultado, absuelto o sobreseído por ese delito.<sup>244</sup>

151. Sin embargo, cada tratado en función de las circunstancias y legislación interna podría incluir cláusulas particulares. Por ejemplo, en el Ecuador la Ley de Extradición señala como un caso de improcedencia cuando la solicitud ‘se basa en sentencia dictada en rebeldía del reclamado, en la que éste (sic) haya sido condenado a pena que, con arreglo a la legislación ecuatoriana, no puede ser impuesta a quien no haya estado presente en la etapa del juicio o su equivalente (...)’.<sup>245</sup>





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Sobre la negativa de la extradición

152. Como se ha señalado, los Estados pueden negarse a cumplir con su obligación de entrega, cuando se cumplan ciertas circunstancias. En este caso, y debido a que el fin último de la extradición es evitar la impunidad, el Estado que se negó ‘queda obligado, cuando su legislación u otros tratados se lo permitan, a juzgarla por el delito que se le impute, de igual manera que si éste hubiera sido cometido en su territorio, y deberá comunicar al Estado requirente la sentencia que se dicte.’<sup>246</sup>

### ii. Sobre el crimen organizado transnacional

153. Actualmente, el crimen organizado transnacional no se encuentra definido en la legislación ecuatoriana interna. En esta materia, a nivel internacional, existen cinco instrumentos internacionales que ha ratificado el Estado ecuatoriano:

- (i) La UNTOC con sus tres Protocolos;<sup>12</sup>
- (ii) Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas;<sup>13</sup>
- (iii) Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, 2003;<sup>14</sup>
- (iv) Convención Única sobre Estupefacientes, 1961;<sup>15</sup> y
- (v) Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, 1971.<sup>16</sup>

154. Ninguno de estos instrumentos define al crimen organizado transnacional. Se ha señalado que esta ausencia ‘fue pensada para permitir una aplicación más amplia de la UNTOC a los nuevos tipos de delito que emergen constantemente, a medida que las condiciones locales, regionales y globales se modifican en el tiempo.’<sup>247</sup> Con lo cual, debido a la naturaleza de las actividades del crimen organizado transnacional, los instrumentos internacionales han fijado

---

<sup>12</sup> Los Protocolos ratificados por el Ecuador complementarios a la UNTOC son: ‘Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional’ que fue ratificado por el Ecuador en 17 de septiembre de 2002 sin reservas; ‘Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional’ que fue ratificado por el Ecuador con fecha 17 de septiembre de 2002 sin reservas; ‘Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional’ que fue ratificado por el Ecuador con fecha 25 de septiembre de 2013 sin reservas.

<sup>13</sup> La República del Ecuador ratificó dicho tratado con fecha 23 de marzo de 1990 sin reservas.

<sup>14</sup> El Estado de la República del Ecuador ratificó con fecha 15 de septiembre de 2005, y se volvió vigente para el Estado noventa días después. El Estado ecuatoriano notificó con fecha 18 de septiembre de 2009 que: ‘... *the new national authority of in charge of the control and fight against corruption, according to article 6.3 ‘preventive anti-corruption body’ is the following: ECUADOR: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.*

<sup>15</sup> El Ecuador se adhirió con fecha 14 de enero de 1964 a la Convención Única sobre Estupefacientes, y es uno de los 164 Estados Parte.

<sup>16</sup> El Ecuador se adhirió con fecha 7 de septiembre de 1973 al Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

elementos que los definen, sin prever una lista taxativa de los delitos que los comprenden. Ante esto, la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) ha señalado que:

“[L]a definición tácita de ‘crimen transnacional organizado’ incluye virtualmente a todas las actividades criminales serias con fines de lucro y que tienen implicaciones internacionales. Esta definición tan amplia tiene en cuenta la complejidad global del problema y da lugar a la cooperación para afrontar el rango más extenso de preocupaciones comunes.”<sup>248</sup> (El subrayado no es del original).

155. La UNTOC ha señalado que las características que definen al crimen organizado transnacional son tres:<sup>249</sup>

- (i) Que sean delitos de carácter transnacional;
- (ii) Que sean delitos que entrañen la participación de un grupo delictivo organizado;
- y,
- (iii) Que sean los delitos ‘graves’ y que se han tipificado en la Convención y en sus Protocolos.

156. Se resalta que estas tres condiciones deben cumplirse de forma conjunta.<sup>250</sup> A continuación, se analizan los tres elementos definitorios del crimen organizado transnacional fijados en la UNTOC.

### Sobre el carácter transnacional

157. Para que estos delitos se sujeten a la UNTOC deben ser transnacionales, así se señala expresamente: ‘la presente Convención se aplicará a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de: (...) delitos [cuando estos] sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado.’<sup>251</sup> El carácter transnacional ha sido definido por la UNTOC en su artículo 3 numeral 2:

“2. A los efectos del párrafo 1 del presente artículo [la aplicación de la UNTOC], el delito será de carácter transnacional si:

- a) Se comete en más de un Estado;
- b) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado;
- c) Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o
- d) Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.”<sup>252</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

158. Con lo cual, se entiende que el delito tiene carácter de transnacional cuando se comete, prepara, planifica surte efectos o vincula la participación de un grupo delictivo organizado en más de un Estado.

Sobre la participación de un grupo delictivo

159. La segunda característica del crimen organizado transnacional es que ‘entrañen la participación de un grupo delictivo organizado’<sup>253</sup>, al respecto la UNTOC señala:

“a) Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material;”<sup>254</sup> (El subrayado no es del original)

160. A su vez, la UNTOC señala que por ‘estructurado’ se entiende a:

“[U]n grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada;”<sup>255</sup>

161. De lo anterior se observa que, un elemento constitutivo del crimen organizado transnacional es que exista un grupo que busque obtener beneficios económicos o materiales de estas actividades delictivas y que, a su vez este grupo no se configure de forma fortuita para la comisión de un delito, sino que exista una estructura delictiva.

Sobre los delitos ‘graves’ y tipificados como transnacionales

162. La UNTOC señala que su ámbito de aplicación comprende a los ‘delitos graves’ que son definidos como aquellos cuya conducta ‘constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave’<sup>256</sup>. Por otro lado, la UNTOC señala ciertos delitos, a los que se han ido agregando otros a través de sus Protocolos. Adicional a ello la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, recoge otro delito. Con lo cual, en la actualidad se han identificado como delitos de crimen organizado transnacional a:

- (i) Participación en un grupo delictivo organizado;<sup>257</sup>
- (ii) Blanqueo del producto del delito;<sup>258</sup>
- (iii) Corrupción;<sup>259</sup>
- (iv) Obstrucción de justicia;<sup>260</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- (v) Trata de personas;<sup>261</sup>
- (vi) Tráfico ilícito de migrantes;<sup>262</sup>
- (vii) Fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego;<sup>263</sup> y,
- (viii) Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.<sup>264</sup>

163. Existen por tanto ocho delitos actualmente tipificados como parte del ‘crimen organizado transnacional’. Se resalta que el cometimiento de estos delitos por sí solos no los convierten en de carácter transnacional, como se señaló previamente se requiere que se verifiquen las dos condiciones descritas en los acápites previos para que se configure el cometimiento de un delito de esta naturaleza.

164. Ahora bien, estos delitos han sido incorporados en la legislación ecuatoriana dentro del Código Orgánico Integral Penal (COIP), conforme se verifica en la TABLA 2.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

DELITO	TIPIFICACIÓN INTERNACIONAL	TIPIFICACIÓN LOCAL
<p><b>Participación en un grupo delictivo organizado</b></p>	<p>La UNTOC lo regula en el artículo 5:</p> <p>“(…) a) Una de las conductas siguientes, o ambas, como delitos distintos de los que entrañen el intento o la consumación de la actividad delictiva:</p> <p>i) <u>El acuerdo con una o más personas de cometer un delito grave con un propósito que guarde relación directa o indirecta con la obtención de un beneficio económico u otro beneficio de orden material</u> y, cuando así lo prescriba el derecho interno, que entrañe un acto perpetrado por uno de los participantes para llevar adelante ese acuerdo o que entrañe la participación de un grupo delictivo organizado;</p> <p>ii) La conducta de toda persona que, a sabiendas de la finalidad y actividad delictiva general de un <u>grupo delictivo organizado o de su intención de cometer los delitos</u> en cuestión, participe activa- mente en:</p> <p>a. Actividades ilícitas del grupo delictivo organizado;</p> <p>b. Otras actividades del grupo delictivo organizado, a sabiendas de que su participación contribuirá al logro de la finalidad delictiva antes descrita;</p> <p>b) La organización, dirección, ayuda, incitación, facilitación o asesora- miento en aras de la comisión de un delito grave que <u>entrañe la participación de un grupo delictivo organizado</u>.</p> <p>2. El conocimiento, la intención, la finalidad, el propósito o el acuerdo a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo podrán inferirse de circunstancias fácticas objetivas.”<sup>265</sup></p>	<p>El COIP lo regula en el artículo 369:</p> <p>“Delincuencia Organizada.- La persona que mediante acuerdo o concertación forme <u>un grupo estructurado de dos o más personas que, de forma permanente o reiterada, financien de cualquier forma, ejerzan el mando o dirección o planifiquen las actividades de una organización delictiva, con el propósito de cometer uno o más delitos sancionados</u> con pena privativa de libertad de más de cinco años, que tenga como objetivo final la obtención de beneficios económicos u otros de orden material, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años. Los demás colaboradores serán sancionados con pena privativa de libertad de cinco a siete años”<sup>266</sup></p>
<p><b>Blanqueo del producto del delito</b></p>	<p>La UNTOC lo regula en el artículo 6:</p> <p>“a) i) La conversión o la <u>transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito</u> de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos;</p> <p>ii) La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, origen, ubicación, disposición, movimiento o propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito;</p> <p>b) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico:</p> <p>i) <u>La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito;</u></p> <p>ii) La participación en la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo al presente artículo, así como la asociación y la confabulación para cometerlos, el intento de cometerlos, y la ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento en aras de su comisión.”<sup>267</sup></p>	<p>Algunos delitos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano se han tipificado en el COIP, por ejemplo: el lavado de activos,<sup>268</sup> recepción,<sup>269</sup> comercialización de bienes de uso policial o militar hurtados o robados,<sup>270</sup> y testaferrismo.<sup>271</sup></p>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

<b>Corrupción</b>	<p>La UNTOC lo regula en el artículo 23:</p> <p>“1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:</p> <p>a) La promesa, <u>el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho</u> o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales;</p> <p>b) La solicitud o aceptación por un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde <u>en su propio provecho</u> o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales. (...)”<sup>272</sup></p>	<p>El COIP no norma a la corrupción como un delito, sin embargo, en la Sección Tercera, se prevén los ‘Delitos contra la eficiencia de la administración pública’, entre los que se incluyen al: peculado<sup>273</sup>, enriquecimiento ilícito<sup>274</sup>, cohecho<sup>275</sup>, concusión<sup>276</sup>, incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente<sup>277</sup>, ataque o resistencia<sup>278</sup>, ruptura de sellos<sup>279</sup>, tráfico de influencias<sup>280</sup>, oferta de realizar tráfico de influencias<sup>281</sup>, usurpación y simulación de funciones pública<sup>282</sup>, uso de fuerza pública contra órdenes de autoridad,<sup>283</sup> testaferrismo<sup>284</sup>, delitos contra los bienes institucionales de Fuerzas Armadas o Policía Nacional<sup>285</sup>, elusión de responsabilidades de las o los servidores de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional<sup>286</sup>, alteración de evidencias y elementos de prueba,<sup>287</sup> extralimitación en la ejecución de un acto de servicio,<sup>288</sup> abuso de facultades.<sup>289</sup></p>
<b>Obstrucción de justicia</b>	<p>La UNTOC lo regula en el artículo 8:</p> <p>“Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:</p> <p>a) <u>El uso de fuerza física, amenazas o intimidación, o la promesa, el ofrecimiento o la concesión de un beneficio indebido para inducir a falso testimonio u obstaculizar la prestación de testimonio o la aportación de pruebas</u> en un proceso en relación con la comisión de uno de los delitos comprendidos en la presente Convención;</p> <p>b) El uso de fuerza física, amenazas o intimidación para obstaculizar el cumplimiento de las funciones oficiales de un funcionario de la justicia o de los servicios encargados de hacer cumplir la ley en relación con la comisión de los delitos comprendidos en la presente Convención. Nada de lo previsto en el presente apartado menoscabará el derecho de los Estados Parte a disponer de legislación que proteja a otras categorías de funcionarios públicos.”<sup>290</sup></p>	<p>El COIP señala en su artículo 270.1:<sup>291</sup></p> <p>“Art. 270.1.- Obstrucción de la justicia. - Será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años, la <u>persona que, mediante el uso de fuerza física, amenazas o intimidación, o la promesa, el ofrecimiento o la concesión de un beneficio, en todo tipo de procesos judiciales,</u> ejecuta una o varias de las siguientes conductas:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1.- Impida la prestación de testimonio o la aportación de prueba;</li><li>2.- Induzca a una persona a prestar falso testimonio; y/o,</li><li>3.- Interfiera ilegítimamente en la libertad de actuación de jueces y fiscales.</li></ol> <p>Se aplicará el máximo de la pena prevista cuando se realice aprovechándose de una declaratoria de emergencia o estado de excepción.”<sup>292</sup></p>
<b>Trata de personas</b>	<p>El ‘Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños a la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional’ prevé en su artículo 3:</p> <p>“1. Para los fines del presente Protocolo:</p> <p>a) Por ‘trata de personas’ se entenderá <u>la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de</u></p>	<p>El COIP creó el Capítulo Primero que se refiere a graves violaciones a los derechos humanos y delitos contra el derecho internacional humanitario. En dicho capítulo la sección segunda se incorporan varios delitos como: el delito sobre trata de personas<sup>294</sup>, extracción y tratamiento ilegal de órganos y tejidos<sup>295</sup>, tráfico de órganos<sup>296</sup>, publicidad de tráfico de órganos<sup>297</sup>, realización de procedimientos de trasplante sin autorización<sup>298</sup>, turismo para la extracción, tratamiento</p>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

	<p><u>coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;</u></p> <p>b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;</p> <p>c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de personas” incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo.”<sup>293</sup></p>	<p>ilegal o comercio de órganos<sup>299</sup>, explotación sexual de personas<sup>300</sup>, prostitución forzada<sup>301</sup>, turismo sexual<sup>302</sup>, pornografía con utilización de niñas, niños o adolescentes<sup>303</sup>, comercialización de pornografía con utilización de niñas, niños o adolescentes<sup>304</sup>, trabajos forzados u otra forma de explotación laboral<sup>305</sup>, secuestro<sup>306</sup>, y secuestro extorsivo<sup>307</sup>.</p>
<b>Tráfico ilícito de migrantes</b>	<p>El ‘Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional’ señala en su artículo 6:</p> <p>“1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, <u>cuando se cometan intencionalmente y con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material:</u></p> <p>a) El tráfico <u>ilícito de migrantes;</u></p> <p>b) Cuando se cometan con el fin de posibilitar el tráfico ilícito de migrantes:</p> <p>i) La creación de un documento de viaje o de identidad falso;</p> <p>ii) La facilitación, el suministro o la posesión de tal documento;</p> <p>c) La habilitación de una persona que no sea nacional o residente permanente para permanecer en el Estado interesado sin haber cumplido los requisitos para permanecer legalmente en ese Estado, recurriendo a los medios mencionados en el apartado b) del presente párrafo o a cualquier otro medio ilegal. (...)”<sup>308</sup></p>	<p>El COIP en el artículo 213 señala:</p> <p>“Tráfico ilícito de migrantes.- La persona que, con el fin de obtener <u>directa o indirectamente beneficio económico u otro de orden material por cualquier medio, promueva, capte, acoja, facilite, induzca, financie, colabore, participe o ayude a la migración ilícita de personas nacionales o extranjeras, desde el territorio del Estado ecuatoriano hacia otros países o viceversa o, facilite su permanencia irregular en el país, siempre que ello no constituya infracción más grave, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años.</u></p> <p>Con la misma pena se sancionará a los dueños de los vehículos de transporte aéreo, marítimo o terrestre y a las personas que sean parte de la tripulación o encargadas de la operación y conducción, si se establece su conocimiento y participación en la infracción.</p> <p>Si el tráfico de migrantes recae sobre niñas, niños o adolescentes o personas en situación de vulnerabilidad, se sancionará con pena privativa de libertad de diez a trece años. (...)”<sup>309</sup></p>
<b>Fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego</b>	<p>El Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional señala en el artículo 5:</p> <p>“1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito las siguientes conductas, cuando se cometan intencionalmente:</p> <p>a) La <u>fabricación ilícita de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones;</u></p>	<p>El COIP tipifica como delito la fabricación, suministro, adquisición, comercialización o transporte de armas de fuego, municiones y explosivos no autorizados<sup>311</sup>, y el tráfico ilícito de armas de fuego, armas químicas, nucleares o biológicas<sup>312</sup>.</p>



**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

	<p>b) El tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones;  c) La falsificación o la obliteración, supresión o alteración ilícitas de la(s) marca(s) de un arma de fuego requerida(s) de conformidad con el artículo 8 del presente Protocolo.”<sup>310</sup></p>	
<p><b>Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas</b></p>	<p>La Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas determina en el artículo 3:</p> <p>“La producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971;</p> <p>El cultivo de la adormidera, el arbusto de coca o la planta de cannabis con objeto de producir estupefacientes en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961 y en la Convención de 1961 en su forma enmendada;</p> <p>La posesión o la adquisición de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica con objeto de realizar cualquiera de las actividades enumeradas en el precedente apartado i); La fabricación, el transporte o la distribución de equipos, materiales o de las sustancias enumeradas en el Cuadro I y el Cuadro II, a sabiendas de que van a utilizarse en el cultivo, la producción o la fabricación ilícitos de estupefacientes o sustancias sicotrópicas o para dichos fines; (...)”<sup>313</sup></p>	<p>El COIP tipifica la producción ilícita de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización<sup>314</sup>, el tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización<sup>315</sup>, la organización o financiamiento para la producción o tráfico ilícitos de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización<sup>316</sup>, la siembra o cultivo<sup>317</sup>, y el suministro de sustancias estupefacientes, psicotrópicas o preparados que las contengan.<sup>318</sup></p>

TABLA 2: COMPARACIÓN DE REGULACIÓN DE LOS DELITOS VINCULADOS AL CRIMEN ORGANIZADO<sup>319</sup>





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

165. En definitiva, la extradición se ha regulado como un mecanismo de cooperación internacional para combatir la impunidad. En general, estas regulaciones constan en instrumentos internacionales y legislación interna y, a través de estos documentos, se han fijado límites claros a esta figura para precautelar la soberanía de los países y los derechos de las personas procesadas. Ahora bien, la extradición vista como un mecanismo para luchar contra el crimen organizado transnacional, tiene otros límites específicos que responden a la naturaleza de estos delitos. Se resalta que la lucha contra el crimen organizado transnacional no tiene como finalidad facilitar el juzgamiento de quienes cometen delitos a nivel local. La creación de la categoría de ‘crimen organizado transnacional’ busca permitir el juzgamiento de quienes que han formado grupos delictivos que trascienden fronteras. Consecuentemente, la extradición prevista para delitos relacionados al crimen organizado transnacional no incluye a quienes cometan aquellos crímenes dentro de estructuras nacionales.

### *(b) Identificación de la problemática*

166. Actualmente la prohibición de extradición de nacionales ecuatorianos no permite que el Estado ecuatoriano pueda luchar contra el crimen organizado transnacional debido a que, en la comisión de cada uno de los delitos que son cometidos por bandas criminales de esta índole se puede notar que:

- (i) El alto nivel de crimen organizado transnacional en la región;
- (ii) El alto nivel de crimen organizado en Ecuador y sus vínculos supranacionales;
- (iii) La insuficiencia de las instituciones públicas ecuatorianas para combatir estos crímenes; y,
- (iv) Los efectos del crimen organizado en la democracia, la economía y los derechos.

167. Proponer cualquier enmienda constitucional en materia penal obedece a una realidad innegable: en el Ecuador existe un sistema de justicia deficiente, donde la mayor parte de causas no son resueltas o, no son resueltas en el tiempo oportuno. La violencia, el crimen organizado, el narcotráfico y demás elementos son plagas sociales las cuales el Estado tiene la responsabilidad de abordar por lo que, es necesario tomar las medidas correspondientes para enfrentarlos.

#### i. Sobre el alto nivel de crimen organizado transnacional en la región.

168. El nivel acelerado que ha tenido el crimen organizado durante los últimos dos años se ha atribuido en parte a la pandemia de COVID-19, la misma que, aparentemente tuvo un efecto fortalecedor para las estructuras delictivas. Se ha observado que, si bien esta pudo haber presentado algunos desafíos iniciales a los traficantes, ‘también les permitió cobrar precios más altos por superar las prohibiciones de viaje y las restricciones de desplazamiento, mientras que en los casos en que el desplazamiento era imposible, la



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

COVID-19 les dio la oportunidad de explotar a sus víctimas, que no tenían posibilidad de escapar.<sup>320</sup>

169. Con lo cual, mientras el COVID-19 disminuyó la economía lícita, creó más oportunidades. Mientras los Estados y la ciudadanía se han visto debilitados por efecto de las pérdidas económicas y humanas que dejó la pandemia, la ciudadanía se enfrenta desprotegida a organizaciones criminales más fortalecidas que antes. Al respecto se ha evidenciado que:

“[E]l crimen organizado no es un fenómeno nuevo, pero se ha convertido en un tema más urgente que nunca. En las últimas dos décadas, las redes criminales y su impacto se han extendido por todo el mundo, impulsadas por fuerzas geopolíticas, económicas y tecnológicas. El análisis de este informe demuestra de manera concluyente que el crimen organizado es la amenaza más perniciosa para la seguridad humana, el desarrollo y la justicia en el mundo actual.”<sup>321</sup>(El subrayado no es del original)

170. El ‘Índice Global de Crimen Organizado’ (IGCO) efectúa una evaluación basada en datos respecto de la ‘presencia de los mercados criminales, la dinámica de los actores criminales y la eficacia de los países a la hora de establecer los mecanismos de defensa y las respuestas necesarias para garantizar la resiliencia operativa ante el crimen organizado’.<sup>322</sup> En el índice, se incluye a los 193 Estados Parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

171. El IGCO fija umbrales de puntuación de la criminalidad en una escala del 1 al 10; siendo del 1-3 ‘influencia inexistente o escasa’, del 4-5 ‘influencia moderada’, del 6-7 ‘influencia considerable’ y del 8 -10 ‘influencia profunda’. El índice también mide el nivel de ‘resiliencia’, entendida como la ‘capacidad de resistir y dismantelar las actividades del crimen organizado en su conjunto, (...) [l]a resiliencia se refiere a las medidas que adoptan los actores estatales y no estatales en los países.’<sup>323</sup> En este caso, la escala es también del 1-10; siendo del 1-3 ‘inexistente o extremadamente ineficaz’, del 4-5 ‘moderadamente eficaz’, del 6-7 ‘suficientemente eficaz’ y del 8-10 ‘muy eficaz’.<sup>324</sup>

172. En general, se ha previsto que, mientras mayor resiliencia, menor probabilidad de que se presente un alto índice de criminalidad. Sin embargo, el IGCO ha encontrado que la relación entre criminalidad y resiliencia ‘no es tan simple o lineal’ como podría parecer intuitivamente.<sup>325</sup> Por lo mismo, existen países que, a pesar de tener un nivel de resiliencia moderado o alto, continúan afectados por economías ilícitas generalizadas. Al respecto, se reconoce que, si bien las economías ilícitas se asocian al nivel de resiliencia, ‘en realidad es el poder de los actores criminales es lo que está más estrechamente relacionado con la resiliencia de un país al crimen organizado’.<sup>326</sup> Como se verá adelante, en el caso de Latinoamérica particularmente, estos actores se encuentran incrustados en las instituciones públicas. En otras palabras, si bien la resiliencia equipa a los Estados para combatir el



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

crimen organizado transnacional, los actores criminales inciden altamente en el índice de criminalidad.

173. De acuerdo con estos datos, el IGPO ha elaborado un mapa de clasificaciones de vulnerabilidad, en función del índice de criminalidad y la resiliencia. La IMAGEN 3 muestra un mapeo de la vulnerabilidad de las Américas:



IMAGEN 3: MAPA DE CLASIFICACIONES DE VULNERABILIDAD<sup>327</sup>

174. De lo anterior, se resalta los niveles de criminalidad no son un problema aislado; sino que en los países vecinos existen altos índices de criminalidad y baja capacidad de respuesta efectiva. Como se muestra en la IMAGEN 4, dos de los países que se han identificado como cooperadores de las estructuras delictivas ecuatorianas se encuentran entre los países con mayor índice de criminalidad del mundo: Colombia y México. El primero, país fronterizo, tiene un promedio criminal de 7,66 sobre 10, con lo que se ubica en el segundo lugar de 193, solo después de la República del Congo; y, México con 7,56 sobre 10, ocupa el cuarto lugar en el índice.<sup>328</sup> Así mismo se observa que Venezuela es uno de los países con menor índice de resiliencia para combatir el crimen en el mundo, con un puntaje de 1,92.<sup>329</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### Criminalidad

Países con mayor puntuación

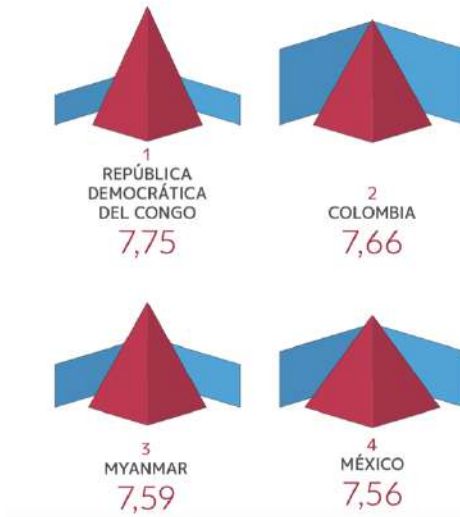


IMAGEN 4: PAÍSES CON MAYOR CRIMINALIDAD EN EL MUNDO<sup>330</sup>

175. Se ha identificado que las organizaciones criminales del Ecuador tienen vínculos, precisamente con estos países: Colombia, México, Venezuela. Es decir, las estructuras criminales ecuatorianas se vinculan a los grupos de los países con índices más altos de criminalidad del mundo. Al respecto, se ha señalado que:

“Las organizaciones criminales transnacionales (cárteles mexicanos, grupos irregulares armados colombianos y organizaciones mafiosas de la región de los Balcanes, principalmente) se han valido de organizaciones criminales ecuatorianas, quienes a la fecha libran una confrontación violenta entre sí por el control (...)”<sup>331</sup>(El subrayado no es del original)

176. De acuerdo con la medición del IGCO, América del Sur es la segunda región con mayor índice de criminalidad con un puntaje de 5,51 es decir entre ‘influencia moderada’ e ‘influencia considerable’; y con una resiliencia de 4,86, es decir de ‘moderadamente eficaz’.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### Puntuaciones del Índice, Américas



IMAGEN 5: PUNTUACIONES DEL ÍNDICE DE CRIMINALIDAD<sup>332</sup>

#### El mercado criminal en la región

177. Respecto a los mercados criminales de las Américas, se observa en la IMAGEN 6, que el mercado generalizado de las drogas es por mucho el de mayor tamaño, con una puntuación de 7,41, es decir tiene entre una ‘influencia considerable’ e ‘influencia profunda’ en los países de la región. De acuerdo con el IGCO:

“Las Américas son el único continente donde los mercados más generalizados son las drogas. El comercio de cocaína fue identificado como el mercado ilícito más prolífico del continente, con un promedio continental de 7,41, la puntuación promedio más alta de cualquier continente en cualquiera de los 10 mercados criminales. Aunque el mercado de la cocaína puede haberse visto interrumpido por una reducción inicial del tráfico aéreo y de contenedores a causa de la pandemia, a finales de año las organizaciones de tráfico de drogas de América del Sur estaban enviando tanta cocaína como antes, y quizás incluso más.”<sup>333</sup> (El subrayado no es del original)



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

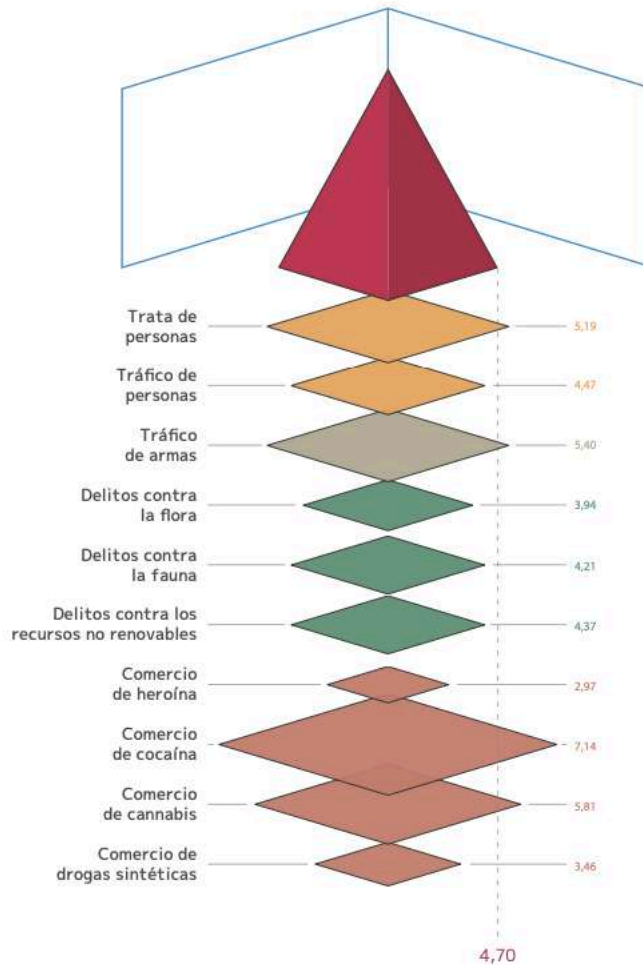


IMAGEN 6: PUNTUACIÓN DE LOS MERCADOS CRIMINALES EN LAS AMÉRICAS<sup>334</sup>

### Los actores criminales en la región

178. Lo anterior, resulta todavía más alarmante cuando se observa que en ‘términos de actores criminales, las Américas obtuvieron el promedio más alto del mundo (5,43), lo que subraya la fuerte influencia y poder de los grupos criminales que operan en el continente’.<sup>335</sup> En otras palabras, el nivel de criminalidad de las Américas se encuentra íntimamente relacionada con actores que se integran a las instituciones públicas; en un nivel tal, que su relación es la más estrecha en las Américas que en cualquier otra parte del mundo. La IMAGEN 7 muestra las puntuaciones de los actores criminales en las Américas



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

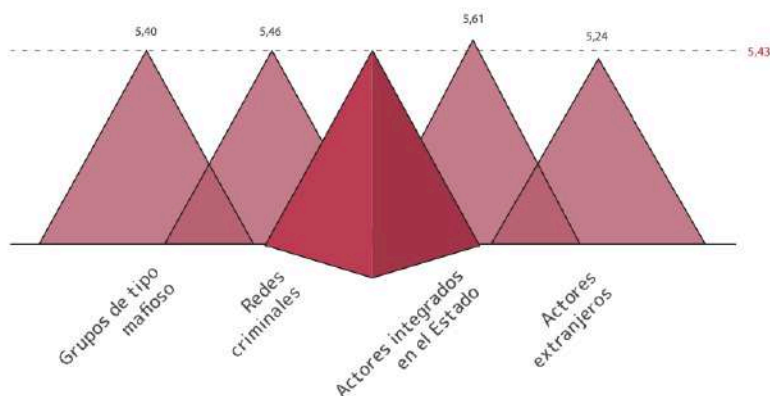


IMAGEN 7: PUNTUACIONES DE LOS ACTORES CRIMINALES<sup>336</sup>

179. Como se observa, el promedio de actores criminales es de 5,43 y, el más alto es de 5,61 siendo este de ‘actores integrados en el Estado’, seguido por ‘redes criminales’, ‘grupos de tipo mafioso’ y, finalmente, de ‘actores extranjeros’. En ningún caso la puntuación es menor a 5, y de hecho su puntaje se encuentra bastante cercano. Esta es una muestra más de la naturaleza transnacional del crimen; no se tratan de actores aislados, sino de redes criminales, incrustadas en las instituciones públicas las que tienen mayor incidencia en el cometimiento de ilícitos en las Américas.

### ii. Sobre el alto nivel de crimen organizado en el Ecuador y sus vínculos transnacionales

180. En el Ecuador, desde 2017 a 2022 se han presentado un total de 75,927 denuncias en relación a crímenes vinculados con la actividad criminal transnacional.<sup>337</sup> Estas denuncias incluyen a 27 delitos relacionados a actividades criminales organizadas. Según detalla la Policía Nacional:

“La Unidad Nacional de Investigación Antidelincuencial, a partir del año 2022 inicio registrando en sus matrices de información el campo identificación, determinación o afinidad a un grupo delictivo organizado al que pertenece previo a la identificación e individualización dentro de las investigaciones, siendo así que, a partir del 01 de enero del 2022 hasta el 03 de agosto del 2022, se registra 25 grupos delictivos organizados perteneciente a diferentes organizaciones criminales.”<sup>338</sup> (El subrayado no es del original).

181. El Ecuador, según el IGCO se encuentra en el lugar 31 de 193 Estados en cuanto al nivel de criminalidad particularmente tiene una calificación de 6,25 sobre 10, esto lo ingresa en la categoría de ‘influencia considerable’ del crimen. Esto significa que el Ecuador está dentro del 16% de los países con mayor índice de criminalidad del mundo.

El mercado criminal en Ecuador



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

182. La información inserta en la IMAGEN 8, concuerda con la obtenida por parte de la Policía Nacional que reporta que entre los principales delitos en que incurrían las bandas delincuenciales en el Ecuador se encuentran: asociación ilícita; delincuencia organizada; tenencia y porte de armas; tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización; asesinato; homicidio; asesinato; homicidio; feminicidio.<sup>339</sup>

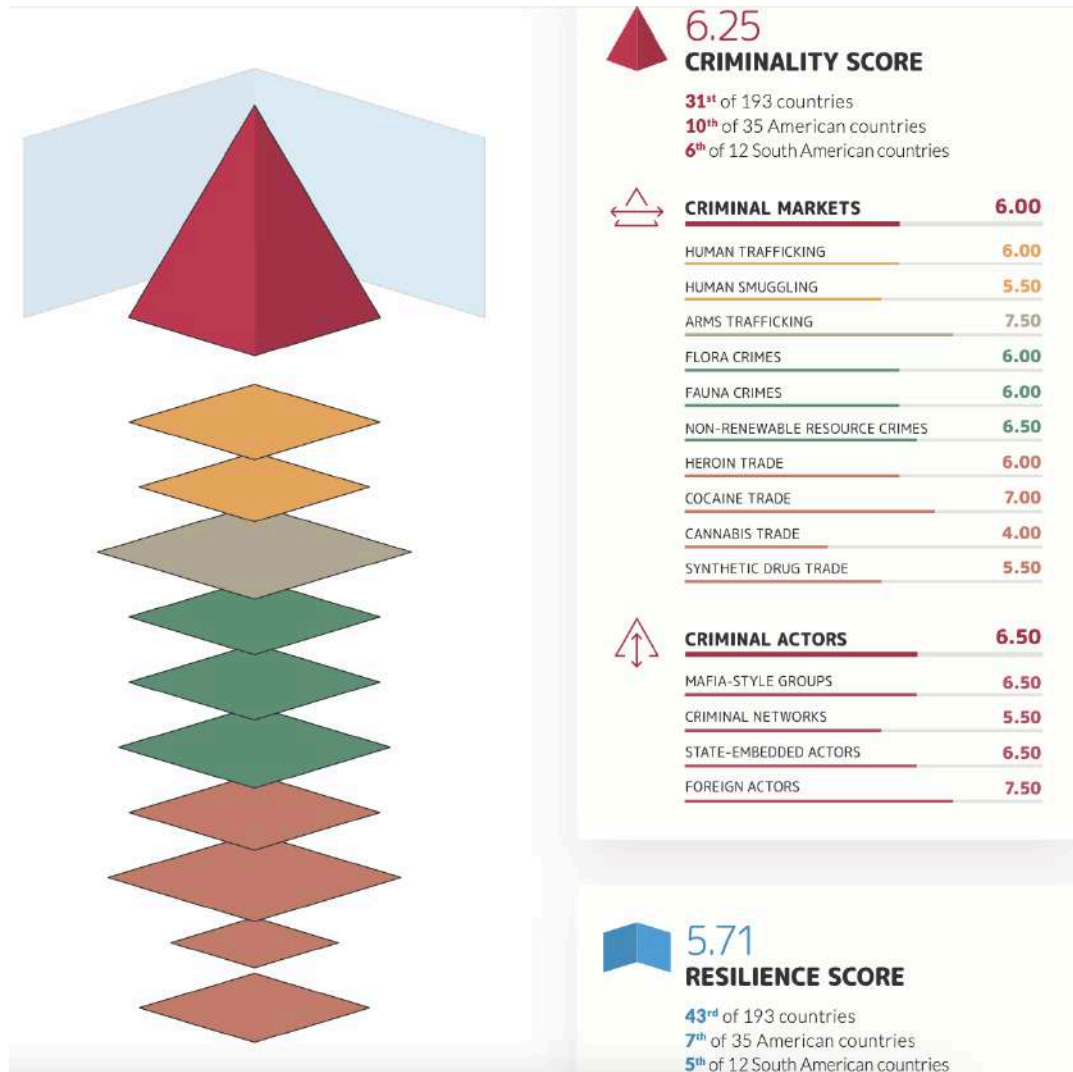


IMAGEN 8: PUNTAJE DE CRIMINALIDAD DEL ECUADOR<sup>340</sup>

183. Ahora bien, se observa también que los mercados criminales más grandes en el Ecuador son: el tráfico de armas con un índice altísimo de 7,5; y, el tráfico de cocaína con un índice de 7. Respecto del primero, se ha demostrado que existe una estrecha relación entre el delito de tráfico de armas y la afectación de los derechos humanos, ya que el porcentaje de homicidios y los respectivos índices señalan que existe una directa correlación con la cantidad de armas de fuego, lo cual aumenta en casos en los que se encuentra





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

restringida su venta.<sup>341</sup> En el Ecuador, los delitos del Cuadro de Margen Integral (CMI)<sup>17</sup> con armas de fuego han ido en aumento, por ejemplo, se observa que en los ocho primeros meses de 2022 ha habido un incremento mensual del 30,87% respecto del 2021 de este tipo de delitos.<sup>342</sup>

184. Así mismo, se ha identificado que el mercado ilícito de tráfico de armas no es exclusivamente local, sino que los grupos criminales ecuatorianos colaboran, negocian y operan con otros de la región:

“El comercio ilegal de armas se ha ido desarrollando en el país, a pesar de las estrictas regulaciones relativas a la propiedad, fabricación, compra y venta de armas, con delinquentes que compran o incluso alquilan armas en el mercado gris. Se sabe que las estructuras de la delincuencia transnacional pasan de contrabando armas de alta tecnología de fabricación estadounidense y mexicana a través de Ecuador a grupos armados colombianos, y que algunas se venden en el mercado gris local a redes de sicarios y grupos que forman parte de los cárteles de la droga. En consecuencia, la violencia y el uso de armas de fuego van en aumento.”<sup>343</sup> (El subrayado no es del original)

185. Respecto del narcotráfico, se observa que el nivel de organización de las bandas delincuenciales es muy alto en el Ecuador y el Estado no ha podido todavía controlar y desmantelarlas, al respecto se ha indicado que:

“El Ecuador en la actualidad, se ha transformado en un país de paso de la droga a uno en el que se encuentra gran parte de la cadena logística necesaria para traficar sustancias estupefacientes y psicotrópicas a otros países, así como también agrupa gran cantidad de las actividades ilícitas al narcotráfico y el crimen organizado. No se ha logrado determinar a ciencia cierta la magnitud de esta problemática en el Ecuador, sin embargo, se estima que durante la última década estas actividades se han expandido considerablemente y ha tomado fuerza en el Ecuador afectando cada vez a más familias ecuatorianas y generando grandes réditos económicos para las estructuras delictivas dedicadas a ello”<sup>344</sup> (El subrayado no es del original)

186. Lo anterior, es altamente preocupante porque devela que en el Ecuador ya existen organizaciones criminales estructuradas dedicadas a este mercado ilícito. El ‘tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización’<sup>345</sup> es aquel en donde se han presentado la mayor cantidad de denuncias, con un total de 43,295.<sup>346</sup> Al respecto, la Policía Nacional ha reportado que:

---

<sup>17</sup> Los delitos del Control de Mando Integral de la Policía Nacional incluyen el: Homicidios/Asesinatos; Robo/Asalto a personas; Robo/Asalto a domicilios; Robo/Asalto a locales comerciales; Robo/Asalto de/a vehículos; Robo/Asalto de/a motos; Robo/Asalto a carreteras.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

“En los últimos tiempos se ha evidenciado que nuestro territorio se ha constituido en plataforma de envío de droga a lugares de consumo internacional, sitios de acopio, la expansión de redes de narcotráfico vinculadas con cárteles mexicanos y colombianos, refugio para importantes narcotraficantes, la utilización del sistema financiero legal ecuatoriano para el lavado de activos producto de esta actividad delictiva y el consumo interno de sustancias estupefacientes, estos delitos estarían vinculados a la cantidad de actos violentos que tienen relación con consumo o tráfico de drogas.”<sup>347</sup> (El subrayado no es del original)

“[U]na de las principales amenazas y de mayor proliferación, dada la ubicación geográfica que tiene el país, compartiendo fronteras con Colombia y Perú que se encuentran dentro de los mayores productores de cocaína a nivel mundial. El flujo de drogas proveniente de los países vecinos ha ido aumentando en el transcurso de los años, a la par de los decomisos. La zona costera del país constituye uno de los puntos de mayor riesgo para el transporte de droga, debido al uso de vías aéreas y marítimas. La incidencia de este delito en el país ha potencializado el apareamiento de organizaciones criminales nacionales e internacionales.”<sup>348</sup> (El subrayado no es del original)

187. El problema del narcotráfico ha alcanzado niveles tan altos que el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE), sugirió:

“Eleva al narcotráfico como amenaza a la seguridad del Estado ecuatoriano, y que esta nueva amenaza obliga a las instituciones que tienen la misión constitucional de velar la seguridad del Estado y de las personas, a reorientar su accionar a fin de enfrentar el narcotráfico, lo cual, en el caso de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, involucra cambios a su preparación, planificación y ejecución de las operaciones”<sup>349</sup>.

188. Adicionalmente, se recalca que el narcotráfico se encuentra ligado a otro tipo de crímenes, como lo que la IMAGEN 8 ha señalado como uno de los mercados más grandes en el Ecuador -los delitos de recursos no renovables. Así se verifica que:

“El mercado delictivo de los recursos no renovables está dominado por la minería ilegal, sobre todo de oro -que es la principal actividad económica en algunas zonas del país- y el contrabando de combustible. El mercado está controlado en gran medida por las redes criminales nacionales, con grupos criminales colombianos muy implicados en el transporte a través de la frontera, especialmente de gasolina, que se utiliza para procesar la cocaína.”<sup>350</sup> (El subrayado es del original)

189. De acuerdo con información del Departamento de Estado de los Estados Unidos, se ha identificado que la mayoría de los traficantes condenados por delitos relacionados por el tráfico de seres humanos fueron chilenos, ecuatorianos o bolivianos, los cuales están



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

representados de manera equitativa entre hombres y mujeres.<sup>351</sup> Es decir, el ecuatoriano ha incurrido ya en un perfil que lo señala como un grupo asociado con el tráfico de personas en otros Estados. En el caso específico de Ecuador el informe ubica al país como Nivel 2<sup>18</sup> en materia de trata de personas estableciendo que:

“[E]l Gobierno de Ecuador no cumple plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata, pero está haciendo esfuerzos significativos para hacerlo. El gobierno demostró un aumento general de los esfuerzos en comparación con el período del informe anterior, considerando el impacto de la pandemia de COVID-19 en su capacidad contra la trata; por lo tanto, Ecuador permaneció en el Nivel 2. Estos esfuerzos incluyeron aumentar los procesamientos y condenas de traficantes, investigar casos de trabajo forzoso, enjuiciar a tres personas en un caso de alto perfil relacionado con denuncias de trabajo forzoso y coordinar con gobiernos extranjeros para repatriar a las víctimas y llevar a los traficantes ante la justicia”.<sup>352</sup>

190. Según información recopilada por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos en 2020 respecto de Ecuador se determinó que, “[E]l Ministerio de Inclusión Económica y Social brindó asistencia a aproximadamente 11.530 niños y adolescentes vulnerables al trabajo infantil y la Procuraduría inculcó a 39 individuos de delitos relacionados con el trabajo infantil”.<sup>353</sup> Sin embargo, el mismo informe resalta que:

“[H]ay menores en el Ecuador que son sometidos a las peores formas de trabajo infantil, incluida la explotación sexual con fines comerciales, a veces como consecuencia de la trata de personas. Hay menores que también desempeñan tareas peligrosas en la minería. La inspectoría de trabajo sigue careciendo de los recursos suficientes y los niños siguen enfrentando barreras a la educación, en especial en las zonas rurales”.<sup>354</sup>

191. De lo anterior, se observa que el mercado ilícito ecuatoriano tiene un gran tamaño en varios delitos relativos al crimen organizado transnacional; sin embargo, lo más preocupante es que estos delitos se comenten en coordinación con bandas delincuenciales internacionales. Como se ha observado, esto causa el aumento de violencia entre las bandas locales en pugna por el territorio.

### Los actores criminales en Ecuador

192. Como si la naturaleza del crimen no fuera suficiente para reforzar su naturaleza transnacional, se observa en la IMAGEN 9 que en el Ecuador la intervención de actores criminales extranjeros asciende a un preocupante puntaje de 7,5; superando por 1 punto a la intervención de aquellos actores criminales incrustados en el propio Estado.

---

<sup>18</sup> Países cuyos gobiernos no cumplen completamente con los estándares mínimos de la Ley de Protección de Víctimas de la Trata de 2000 de los Estados Unidos de América (TVPA), pero están haciendo esfuerzos significativos para cumplir con esos estándares.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



IMAGEN 9: ACTORES CRIMINALES EN EL ECUADOR<sup>355</sup>

193. Esta información corrobora que los grupos criminales del Ecuador operan en colaboración de mafias extranjeras. Adicionalmente, se observa que los actores estatales tienen igual incidencia que los grupos de estilo de mafia. Esta corrupción corrosiva en el sector público tiene como efecto la falta de efectividad del sistema judicial penal ecuatoriano, conforme se analizará adelante.

### iii. Sobre la insuficiencia de las instituciones públicas ecuatorianas para combatir el crimen organizado transnacional.

194. El IGCO, dentro de la medición de resiliencia de las Américas, ha puntuado entre los indicadores más bajos a: apoyo a víctimas y testigos y al sistema judicial y detención con 4,30 y 4,31 respectivamente, conforme se evidencia en la IMAGEN 10 inserta a continuación:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

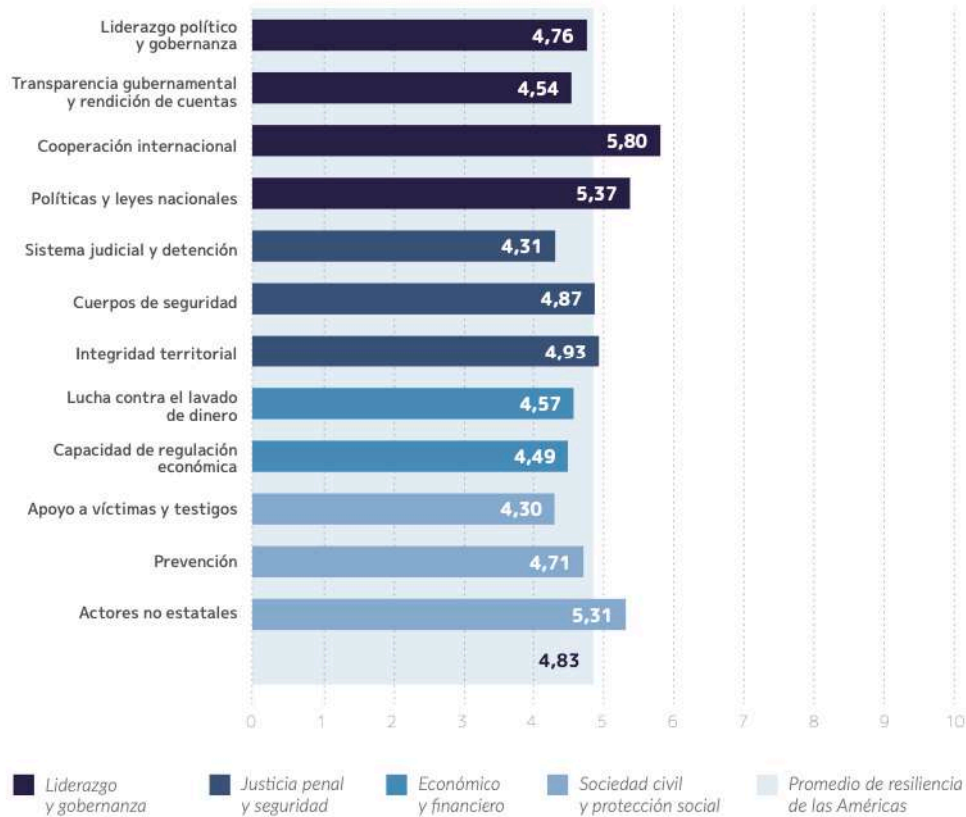


IMAGEN 10: PUNTUACIONES DE RESILIENCIA DE LAS AMÉRICAS<sup>356</sup>

195. Ambos medidores se encuentran relacionados, en efecto, si es que no existe un sistema judicial y de detención efectivo que luche contra la impunidad y administre justicia, tampoco existirá un apoyo a víctimas y testigos, quienes quedarán probablemente enredados en procesos investigativos y judiciales ineficientes, en vez de ser atendidos debidamente. Para la presente medición se ha entendido como ‘sistema judicial y detención’ como: ‘la capacidad del Poder Judicial de un Estado para tratar de ejecutar efectivamente las sentencias de casos relacionados con el crimen organizado.’<sup>357</sup>

196. No es una materia nueva de discusión la baja calidad del sistema judicial en los países de las Américas; pero, esto se demuestra particularmente en los países de la región. Si bien Latinoamérica ha experimentado en las últimas décadas una transición hacia los regímenes democráticos, estudios efectuados sobre la calidad judicial en 17 países de la región<sup>19</sup> han señalado que:

“A pesar de unas dos décadas de reformas judiciales en la región, los sistemas judiciales de América Latina siguen estando entre los más ineficientes, ineficaces y corruptos del mundo. Los poderes judiciales latinoamericanos, de hecho, no han

<sup>19</sup> En este estudio se midieron cinco dimensiones de lo que denominó el desempeño legal, que incluyó: independencia judicial, transparencia, eficiencia, efectividad y accesibilidad.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

avanzado mucho ni les ha ido especialmente bien desde el advenimiento de la última ola de democracia, y el público, en muchos casos, desconfía de los tribunales más ahora que antes de que comenzara el proceso de reforma [hacia la democracia] (...)"<sup>358</sup> (El subrayado no es del original)

197. Ahora bien, cuando se trata de la calidad o el rendimiento judicial, existen diferentes parámetros. Estos en general, buscan determinar el nivel de independencia, eficiencia y accesibilidad de la justicia.<sup>359</sup> Sin embargo, el concepto amplio detrás de esto es verificar 'la capacidad de los jueces de aplicar la ley, la jurisprudencia'; dicho de otra forma, el real cumplimiento del Estado de Derecho.<sup>360</sup> De acuerdo con evidencia empírica recogida de 7914 sentencias por un periodo de 15 años en el Ecuador, se concluyó que:

"[L]a corrupción judicial y la ineficacia de los mecanismos punitivos para los jueces -que componen la dimensión de la impunidad en el sistema judicial- no sólo afectan a la imparcialidad del poder judicial -como han demostrado otros estudiosos- sino que también afectan a la calidad de la justicia."<sup>361</sup> (El subrayado no es del original).

198. En otras palabras, los problemas más corrosivos para la independencia judicial en el Ecuador no se relacionan solamente a la ineficiencia, falta de recursos, falta de profesionalización o modernización; la baja calidad de justicia se asocia a la corrupción en la Función Judicial. Así, el IGPO ha observado:

"La falta de independencia del poder judicial de Ecuador limita la capacidad del país para perseguir eficazmente las investigaciones sobre corrupción y blanqueo de capitales, incluidas las relacionadas con el crimen organizado, y debilita el Estado de Derecho. (...)

Sin embargo, a pesar de que la fuerza policial de Ecuador es reconocida como una de las más profesionales de América Latina, la aplicación de la ley en el país sufre importantes inconvenientes."<sup>362</sup> (El subrayado no es del original).

199. La corrupción de la Función Judicial es corrosiva, por ejemplo, 'dentro del período de tres años y medio, 43 jueces, secretarios y ayudantes judiciales fueron amenazados, por lo que, requirieron protección policial'.<sup>363</sup> Adicionalmente, se ha verificado que, en lo que va de 2022, se han registrado un total de seis asesinatos a funcionarios de la justicia y una tentativa de asesinato<sup>364</sup>

200. De acuerdo al Índice de Estado de Derecho del 2021, el cual mide el estado de derecho en función de las experiencias y percepciones del público en general y de los profesionales y expertos legales de cada país en todo el mundo, el Ecuador actualmente está ubicado en el puesto 92 de 139 a nivel global y el 21 de 32 en la región.<sup>365</sup> Dentro de los ocho factores: restricciones en los poderes del gobierno, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento normativo,



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

justicia civil y justicia penal, se destaca el factor de orden y seguridad en el cual el país se ubica en el puesto 114 de 139<sup>366</sup> y el de justicia criminal en el que se coloca en la posición 101.<sup>367</sup>

201. De lo anterior, se observa que las instituciones judiciales ecuatorianas no gozan de la institucionalidad necesaria para combatir adecuadamente la amenaza del crimen organizado transnacional. De hecho, como se ha analizado, estas son frágiles, susceptibles de corrupción y, en varios casos no gozan de la legitimidad para ejecutar sus decisiones.

### iv. Sobre la amenaza que representa el crimen organizado a la democracia, la economía y los derechos.

202. El crimen organizado transnacional constituye una de las primeras amenazas a la 'gobernanza democrática' en nuestros países por la capacidad que tiene el crimen organizado para 'generar violencia y permear o corromper instituciones públicas y políticas, en todos los niveles'<sup>368</sup> Las actividades de grupos criminales tienen consecuencias nefastas para la dignidad humana, así se ha señalado que:

“El crimen organizado es un denominador común en muchos de los desafíos sociales descritos en este informe: la desigualdad, los conflictos, la inestabilidad política, el cambio climático, la tecnología y los mercados financieros no regulados, la corrupción y la migración forzada. Sin embargo, debido a su naturaleza intrínsecamente clandestina, a menudo se sabe poco sobre cómo operan las dinámicas del crimen organizado en cada país, y se sabe menos aún sobre su impacto a nivel transnacional.”<sup>369</sup> (El subrayado no es del original).

203. En cuanto los efectos económicos del crimen organizado, se observa que según la UNODC en 2009 se estimó que la participación en un grupo delictivo organizado generaba 870 miles de millones por año, lo que equivale al 1,5% del PIB mundial. Esto es más de seis veces de la cantidad de asistencia oficial para el desarrollo correspondiente a ese año, y equivale a casi el 7% de las exportaciones mundiales de mercancías.<sup>370</sup>

“Ese flagelo plantea una amenaza para la paz y la seguridad humana, da lugar a la violación de los derechos humanos y socava el desarrollo económico, social, cultural, político y civil de las sociedades de todo el mundo. Las grandes cantidades de dinero que hay en juego pueden comprometer la economía legítima de los países y repercutir directamente en la gobernanza como resultado de la corrupción y la compra de votos”.<sup>371</sup> (El subrayado no es del original).

204. La delincuencia organizada hace que aumente el gasto público en concepto de servicios de seguridad y servicios policiales y socava las propias normas de derechos humanos que muchos países se esfuerzan por preservar, particularmente si se tienen en cuenta actividades como la trata de personas, el secuestro y la extorsión. También puede



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

impulsar la delincuencia a nivel local, lo que, a su vez, aumenta los costos, entre ellos los de las pólizas de seguros, y agrava el nivel general de criminalidad e inseguridad de la sociedad.<sup>372</sup>

205. La UNDOC calcula que ‘se puede haber blanqueado por medio del sistema financiero alrededor del 70% de las ganancias ilícitas, pese a lo cual, menos del 1% del producto blanqueado fue interceptado e incautado’.<sup>373</sup> Debido a la procedencia de estos recursos, es difícil estimar cuánto dinero se ha lavado, sin embargo, la misma UNDOC estima que, en un año, la cantidad estimada de dinero que se lava en todo el mundo es del 2% al 5% correspondiente al Producto Interno Bruto (PIB) mundial.<sup>374</sup>

206. Si se considera que el Ecuador representa el 0,1% del PIB mundial<sup>20</sup>, se observa que en el país se lava entre \$1907 mil 620 millones a \$494 mil 50 millones de dólares anuales.<sup>21</sup> Ahora bien, entre los bienes incautados, el dinero en efectivo y las inmovilizaciones bancarias en dos años se ha recaudado en el Ecuador asciende a 775 millones 492 mil 808,06.<sup>375</sup> Esto significa que, utilizando el promedio del 2% al 5% estimado por la UNDOC, en el Ecuador se lava cada año \$345 mil 835 millones de dólares y se recauda apenas del 0,11% del estimado de bienes provenientes de actividades ilícitas. Esto evidencia que, aproximadamente, el 99,89% de los bienes provenientes de delitos no son recaudados por el estado ecuatoriano.

### *(c) Fundamentación del proyecto*

207. Históricamente el procedimiento de extradición era aplicado para delitos políticos y vetado para los delitos comunes. Posteriormente, con el transcurso del tiempo se afianzó el concepto y la práctica de cooperación entre Estados. De esta manera se formalizó en varios países la institución de la extradición aplicándose para los denominados delitos comunes, delitos criminales y negándose para delitos políticos en la mayoría de los Estados.<sup>376</sup> Originalmente, la extradición se basaba en pactos, en base a la buena voluntad entre Jefes de Estados soberanos. No existía un deber general de extraditar, ya que los países que deseaban tal relación, celebrarían tratados o acuerdos bilaterales de extradición. Sin embargo, el advenimiento y la implementación cada vez mayor de los tratados ha creado obligaciones de extraditar donde antes no existían.<sup>377</sup>

208. Según la Organización de Estados Americanos (OEA) la extradición está definida como: ‘el procedimiento por el cual una persona acusada o condenada por un delito, conforme a la ley de un Estado, es detenida en otro y devuelta para ser enjuiciada o que cumpla la pena ya impuesta.’<sup>378</sup> Por tanto, han existido una serie de reglas comunes respecto a la extradición que la mencionada organización de integración americana ha dilucidado:

---

<sup>20</sup> Para los cálculos se utilizó el PIB Global y del Ecuador del 2020.

<sup>21</sup> Se están aplicando los porcentajes del 2% al 5% proporcionado por la UNDOC sin tomar en cuenta la criminalidad alta que existe en el Ecuador.





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

“Si bien existe una cooperación internacional muy activa para la represión de los delitos, continúa existiendo la regla de que un Estado está obligado a conceder la extradición de un delincuente extranjero, solamente si existe tratado internacional con el Estado que requiere la extradición. Cuando no hay tratado, el Estado requerido está facultado para acordar la extradición, pero no está obligado a concederla.”<sup>379</sup>

209. El Ecuador ha ratificado un total de 25<sup>22</sup> instrumentos bilaterales como lo señalan los datos oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.<sup>380</sup> De los antes mencionados se han suscrito con los siguientes Estados España, Papúa Nueva Guinea, Chile, Estados Unidos, Bélgica, Gran Bretaña, Suiza, Colombia, Bahamas, Brasil, Canadá, Pakistán, Uganda, Tanzania, Suazilandia, Kenia, México, Perú, Francia y Australia.<sup>381</sup>

210. Es relevante mencionar que, en base a información requerida al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, respecto a si se violentaría algún compromiso internacional del Ecuador ya existente, al permitirse la extradición de ecuatorianos la opinión de dicha cartera de Estado es que:

“Con respecto, a la implementación de la figura de la extradición, ésta no estaría violentando compromisos internacionales existentes del Ecuador, siempre que se cumpla lo establecido en las[sic] convenciones de extradición en los que el Ecuador es parte.”<sup>382</sup>

211. Por tanto, se puede afirmar entonces que, en los casos puntales señalados por los cuales se buscaría permitir equitativamente la extradición, ninguna obligación internacional del Estado se rompería a causa de dicha reinscripción limitada de la figura a la normativa ecuatoriana vigente. Con este antecedente se puede decir que, en el sentido práctico, se estaría reforzando el compromiso nacional en la lucha para con estos delitos del crimen organizado transnacional.

212. A continuación, se realizará una exposición argumental que, conforme la presente propuesta, presenta la motivación que justifica la extradición como una herramienta de aplicabilidad en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional:

- (i) La extradición es una herramienta eficaz para la lucha contra el crimen organizado transnacional;
- (ii) La extradición como figura de cooperación internacional se aplica en varios Estados como un mecanismo de combate contra el crimen;
- (iii) Prácticas efectivas en la ejecución de la extradición;

---

22 España (15/12/1998 & 28/06/1989), Papua Nueva Guinea (25/11/1976), Chile (10/11/1897), Estados Unidos (28/06/1872 & 29/09/1939), Bélgica (28/05/1887 & 06/06/1933), Gran Bretaña (4/6/1934, 17/07/1885 & 20/09/1880), Suiza (22/06/1888), Colombia (18/11/1933), Bahamas (13/7/1978), Brasil (04/03/1937), Canadá (02/09/1880), Pakistán (20/09/1880), Uganda (01/01/1965), Tanzania (8/4/1964), Swazilandia (21/3/1984), Kenia (12/7/1965), México (24/4/2006), Perú (4/4/2001), Francia (13/4/1937) & Australia (13/10/1988)



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- (iv) El permitir la extradición conllevará la aprobación de un tratado internacional de conformidad con el procedimiento recogido en la Constitución; y,

i. Sobre que la extradición es una herramienta eficaz para la lucha contra el crimen organizado transnacional.

213. El IGCP, denota lo siguiente:

“Los resultados del Índice apuntan a una serie de implicaciones que contribuirán a una mejor formulación de políticas y a la creación de respuestas eficaces y sistemáticas al crimen organizado a nivel nacional, regional e internacional. En resumen, entre ellas podemos destacar:

- > El crimen organizado es un fenómeno verdaderamente transnacional.
- > Poner fin a la impunidad de los actores integrados en el Estado mejorará la resiliencia mundial frente a la criminalidad.
- > Continuar fortaleciendo la democracia, especialmente en los Estados frágiles, es una respuesta viable y útil.
- > Trabajar por la paz es fundamental para reducir las oportunidades de que la criminalidad prospere.”<sup>383</sup> (El subrayado no es del original)

214. Se observa, por ejemplo, que para la medición de resiliencia respecto del crimen organizado se incluye a la cooperación internacional, como uno de los indicadores que permite determinar el nivel de resiliencia en un país.<sup>384</sup>

215. La extradición, como bien se señaló, es un mecanismo de cooperación internacional y por tanto estos mecanismos son eficaces para combatir el crimen organizado transnacional debido a la característica de transnacionalidad del crimen organizado sea transnacional, ya que los grupos delictivos se escudan en la globalización para aprovecharse de la debilidad y de la impunidad<sup>385</sup> que podrían recibir en ciertos países,<sup>386</sup> y se puede identificar que es necesario por tanto que los Estados hagan de lado ‘lo absoluto del derecho de soberanía y relativizándose en aras de no permitir que los criminales utilicen sus países como refugios, luego de lastimar los intereses a tutelar por otra nación o la colectividad mundial.’<sup>387</sup> Se ha considerado por tanto que ‘sin acción cooperativa internacional, el Estado de Derecho podría verse vaciado de contenido.’<sup>388</sup> (traducción propia).

216. Los mecanismos de cooperación se idearon por tanto para combatir estas falencias del sistema penal internacional y su intención es ‘(...) promover en todo el mundo una cultura de legalidad y tolerancia, en lugar de aceptar una cultura de anarquía y violencia, que amenaza peligrosamente las instituciones nacionales y su base principal: los valores globales.’<sup>389</sup> Por lo cual es imperante que los Estados hagan frente al crimen organizado transnacional, para ‘el avance sostenido hacia la democracia.’<sup>390</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

217. Por lo cual se ‘considera que la extradición es una herramienta para enfrentar la criminalidad’,<sup>391</sup> como un mecanismo de cooperación internacional. Existen ejemplos de su eficacia como el proceso de extradición de un líder de un cartel mexicano, que a pesar de querer ser procesado varias veces en México se escapó repetidas veces de las cárceles en México, por lo cual este país lo extraditó a Estados Unidos, y se encuentra cumpliendo su condena.<sup>392</sup> A nivel estatal, se destaca el caso albanés, que entre 2009 a 2013, permitió que se extraditasen a 308 personas incluyendo nacionales de Albania, para combatir el narcotráfico.<sup>393</sup> La extradición ha permitido que los Estados igualmente responsabilicen a sus propios mandatarios de manera responsable como se dio en un caso peruano en el que el expresidente era procesado por corrupción y violación de los derechos humanos.<sup>394</sup>

218. La extradición es tan importante para la comunidad internacional que en base a la fórmula *aut dedere aut judicare* los Estados tienen la obligación ‘de extraditar o juzgar a los sospechosos de la comisión de un delito’,<sup>395</sup> especialmente cuando la persona cometa delitos graves. Este deber ‘surge de la solidaridad universal para el cumplimiento de la justicia’.<sup>396</sup> Por lo cual la extradición ha sido concebida por parte de los Estados como un mecanismo de cooperación que permite combatir la impunidad, y se ha convertido en una obligación de que se juzgue a una persona, sea que se permita el traslado de una persona a otro país para que se lleve a cabo el proceso por medio de la extradición o en el propio país.

### ii. La extradición como figura de cooperación internacional se aplica en varios Estados como un mecanismo de combate contra el crimen

219. Estudios realizados en 157 jurisdicciones para 2013 encontraron que 31 países permiten las solicitudes y 66 países permiten la extradición de un ciudadano en ciertas circunstancias.<sup>397</sup> En tal sentido se ha realizado un análisis de 25 Estados de la región, y otros 25 Estados<sup>23</sup> y de entre ellos, es importante mencionar aquellos que regulan las particularidades que se van a implementar en la presente propuesta siendo estos la necesidad de un tratado internacional; causales específicas; y las garantías de los derechos de las personas.

220. La presente propuesta, para los procesos de extradición de nacionales ecuatorianos, requerirá de un tratado internacional. Según los casos comparados 24 de los países analizados<sup>24</sup>, los países de República Dominicana,<sup>398</sup> Costa Rica,<sup>399</sup> España,<sup>400</sup> Guatemala,<sup>401</sup> Italia,<sup>402</sup> Estonia,<sup>403</sup> y Georgia,<sup>404</sup> recogen el condicionante de que la extradición se podrá ejercitar siempre y cuando intermedie un tratado o instrumento internacional. Se han identificado casos tales como Brasil,<sup>405</sup> El Salvador,<sup>406</sup> Guatemala,<sup>407</sup>

---

<sup>23</sup> Afganistán, Albania, Alemania, Austria, Botsuana, Bulgaria, Croacia, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, España, Estonia, Georgia, Ghana, Grecia, Italia, Lesoto, Montenegro, Nigeria, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Rusia, Somalia y Suiza.

<sup>24</sup> República Dominicana, Costa Rica, España, El Salvador, Guatemala, Italia, Estonia, Georgia, Colombia, Honduras, México, Perú, Surinam, Afganistán, Austria, Bulgaria, Croacia, España, Nigeria, Polonia, Portugal, Rumania, Rusia, Somalia,



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Perú,<sup>408</sup> Venezuela,<sup>409</sup> España,<sup>410</sup> y Polonia<sup>411</sup> cuyas causales para la extradición son tráfico de narcóticos o drogas, transcendencia internacional los crímenes de lesa humanidad, terrorismo, genocidio, crímenes contra los derechos humanos, crímenes de guerra o delitos de agresión se incluyen en miras a evidenciar una necesidad indiscutible en caso de darse paso a la solicitud de extradición. Se destaca el caso de Portugal donde su Constitución permite la extradición ‘(...) en casos de terrorismo o crimen organizado internacional, y siempre que el ordenamiento jurídico del Estado requirente consagre garantías de un juicio justo y equitativo,’<sup>412</sup> cuyo contenido es parecido a nuestra propuesta.

221. La presente enmienda es garantista al reconocer los derechos y garantías en los procesos de extradición, ya que por una parte no se permitirá la extradición si el fin es el de perseguir o sancionar a una persona por razón de su sexo, raza, religión, nacionalidad, origen étnico, ideología u opiniones políticas; lo cual no es recogido por ninguna legislación de manera tan garantista. Un total de 16 Estados<sup>25</sup> generan algún tipo de prohibiciones explícitas, pero meramente en caso de delitos políticos o ideológicos.<sup>413</sup> Egipto<sup>414</sup> y los Emiratos Árabes Unidos<sup>415</sup>. Suiza por su parte, como en la presente enmienda prohíbe la extradición a un Estado en el que se encuentre amenazado el individuo de tortura o cualquier otra forma de trato o castigo cruel o inhumano.<sup>416</sup> Por lo cual el modelo de extradición garantiza un balance entre

### iii. La protección de los derechos humanos en el marco de la extradición

222. La actual propuesta de modificación constitucional planteada respeta los derechos humanos de aquellas personas ecuatorianas que podrán ser sujetas a la extradición. Esto debido a que la norma constitucional que se enmienda al permitir la extradición de nacionales relacionados con el crimen organizado transnacional se han incluido tres condiciones que permitirán la garantía de los derechos de las personas; se extraditará a las personas siempre y cuando exista un instrumento internacional que lo permita, y no se aceptará la solicitud del Estado requirente el momento en que el fin de este mecanismo sea la persecución o sanción a una persona por razones de sexo, raza, religión, nacionalidad, origen étnico, ideología u opiniones políticas. Tampoco se concederá la extradición si existen razones infundadas para creer que la persona extraditada estaría en peligro de ser sometida a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes. Esto, en concordancia con las Convenciones que recogen la figura de extradición.

223. La extradición, como se manifestó anteriormente, puede llegar a levantar preocupación respecto del cumplimiento de derechos humanos al determinar, de manera errónea que se genere una suerte de desequilibrio en relación con la persona extraditable. Sin embargo, los Estados prevén el reconocimiento y garantía de estos derechos tanto expresándolos en acuerdos de tratados bilaterales como también, a través de las obligaciones de estos en virtud de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y del

---

<sup>25</sup> Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Austria, Egipto, España, Grecia, Italia, Polonia, Rusia y Suiza.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como elementos garantistas del cumplimiento de las garantías en materia de derechos humanos.<sup>417</sup>

224. Es importante resaltar que la enmienda no podrá acarrear la criminalización de las personas consumidoras y especialmente aquellas que sufren de adicciones. Esto se verá garantizado por parte de todos los servidores públicos de acuerdo con el orden constitucional, pero será especialmente resguardado y garantizado en el momento en el que la Corte Constitucional realizará su control de constitucionalidad. Adicionalmente, el texto constitucional no permite la criminalización de aquellas personas que sufren de adicciones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 364 de la Constitución de la República del Ecuador:

“Art. 364.- Las adicciones son un problema de salud pública. Al Estado le corresponderá desarrollar programas coordinados de información, prevención y control del consumo de alcohol, tabaco y sustancias estupefacientes y psicotrópicas; así como ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos. En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales.

El Estado controlará y regulará la publicidad de alcohol y tabaco.”<sup>418</sup> (el subrayado no es del original)

225. Respecto a la aplicación de la norma constitucional, la Corte Constitucional ha valorado que:

“14. La intención tanto del constituyente, como la del legislador, es evitar la criminalización del consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, por ser considerado como problema de salud pública y no como una conducta delictiva.

15. En este orden de ideas, no resultaría constitucional la aplicación de sanciones penales en contra de personas que tengan y utilicen sustancias estupefacientes y psicotrópicas sólo para su consumo, y no para traficarlas; sin perjuicio de que en ciertos casos, la misma persona que incurre en la conducta delictiva de traficar dichas sustancias, al mismo tiempo puede ser consumidor.”<sup>419</sup> (el subrayado no es del original)

226. Por tanto, es necesario enfatizar que el mero consumo de sustancias estupefacientes no podría ser sujeto de extradición, debido a que, la criminalización de dicho comportamiento se encuentra expresamente prohibido en el artículo 364 de la Constitución de la República. Es importante notar que la situación en el Ecuador relacionada con la adicción de drogas producto del consumo se ve empeorada debido a que el Ecuador es uno de los centros de exportación de droga, especialmente de cocaína que se puede identificar debido al número sorprendente de incautación de cocaína.<sup>420</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

227. La anterior declaración se demuestra por un simple análisis de los factores de riesgo para el consumo de drogas que según estudios se resumen en los siguientes: i) la sustancia; ii) el individuo; iii) el contexto; iv) el ámbito familiar; v) el grupo de amigos; vi) el ámbito escolar.<sup>421</sup>

228. El factor de riesgo de contexto para el consumo de drogas se caracteriza con que: ‘(...) las personas son influidas en su comportamiento y actitud respecto al consumo de drogas, por las características de la sociedad en que viven, por el nivel de tolerancia y por las normas establecidas en la familia, la escuela, la comunidad y en otros ámbitos.’<sup>422</sup> Por tanto, las personas tienen la tendencia de estar en riesgo de consumir drogas, cuando en su contexto, ya sea por los familiares, amigos o en general la sociedad, se ha normalizado el consumo de drogas.<sup>423</sup> La lucha contra el crimen organizado transnacional requiere que la sociedad ecuatoriana en su conjunto rechace este actuar, más aún cuando las consecuencias del consumo indebido llevan a que las personas sufran por enfermedades catastróficas y extremadamente delicadas, y hasta la muerte.

229. De acuerdo con un estudio realizado en el año de 2019 se ha calculado un estimado de 494,000 muertes, así como 30.9 millones de años de vida ‘saludable’ perdidos como resultado de muerte prematura o por incapacidades ocasionadas por el consumo de drogas.<sup>424</sup> El 55% de las muertes resultantes por el consumo de drogas se dieron por cáncer de hígado, cirrosis, y otras enfermedades crónicas resultantes de hepatitis C.<sup>425</sup> Por otra parte, el 26% de las muertes ocasionadas por el consumo se atribuyen al *trastorno por uso de drogas* o adicción a las drogas.<sup>426</sup>

230. El abordaje del problema del ahogo del sistema judicial mediante la extradición busca que se procesen a personas involucradas en la comisión de delitos relacionados con el crimen organizado transnacional, y especialmente de aquellas que han incurrido en los delitos de tráfico de drogas. En consecuencia, el efecto que podría acarrear esta modificación es que se reduzcan los factores de riesgo relacionados con: el contexto, el ámbito familiar y el grupo de amigos. Esto debido a que, si las personas que trafican drogas se encuentran procesadas, el efecto en la sociedad es de que estas conductas se conciben como actuaciones no permisibles y por tanto al no estar expuestos a un ambiente permisivo y normalizado se espera que el consumo de drogas reduzca por parte de la población que habita en el Ecuador. Esto, no exime de la responsabilidad que tiene el Estado de tomar todas las medidas sociales, culturales, y económicas para confrontar el problema de salud de las adicciones de drogas.

231. La modificación constitucional busca atacar el tráfico de drogas desde una perspectiva de cooperación internacional, para que las personas que actúen de manera delictiva sean procesadas y sancionadas -si corresponde- en alguna de las jurisdicciones de Estados Parte por medio de un tratado internacional. Esta herramienta, que deberá articularse en conjunto con otras permitirá, -especialmente relacionado con el tráfico de



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

drogas-, desarticular una fuente de ingreso importante para la mayoría de las estructuras criminales organizadas, y, así crear un ambiente propicio para que las personas víctimas de adicciones puedan buscar tratamiento, sin la influencia constante de un contexto en el cual el comercio de drogas es normalizado.

### iii. Prácticas efectivas en la ejecución de la extradición

232. El ordenamiento jurídico de los Estados promueve el respeto a los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de cada persona, las legislaciones internacionales también conjugan el principio de la soberanía y el apoyo mutuo entre Estados, que ha sido el sujeto principal de relaciones internacionales. La extradición, como principio jurídico y como institución que promueve el cumplimiento de las penas judiciales, se centra en la relación Estado con Estado, que opera dentro de las relaciones internacionales como generador de justicia y la forma de impartir a cada uno lo que se merece.

233. Por su lado, el SIDH también se ha pronunciado sobre la figura de la extradición estableciendo garantías mínimas que ésta debe obedecer para poder ser impulsada. Así, la Corte IDH en el Caso Goiburú y otros v. Paraguay, determinó que ‘extradición no constituye una base o justificación suficiente para dejar de impulsar una solicitud en ese sentido’<sup>427</sup> y que ‘la necesidad de erradicar la impunidad se presenta ante la comunidad internacional como un deber interestatal para estos efectos.’<sup>428</sup> La Corte alude a una *garantía colectiva* dentro del sistema, donde cada Estado debe ejercer ‘su jurisdicción para aplicar su derecho interno y el derecho internacional para juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables’<sup>429</sup> o colaborar con otros Estados que lo hagan o procuren hacerlo. ‘La extradición constituye un instrumento a través del cual se concreta dicha colaboración.’<sup>430</sup> Es decir, existe un reconocimiento de que la extradición es una forma de cooperación internacional en la lucha por erradicar la impunidad.

234. La presente propuesta tiene por objetivo permitir al Estado enfrentar la crisis de seguridad que se ha estado viviendo en los últimos años con una nueva herramienta. El permitir la extradición de quienes incurran en actividades relacionadas con el crimen organizado con todos los derechos y garantías, se convertirá en un desincentivo para el cometimiento de dichas transgresiones y también el cumplimiento de procesarlos. El Grupo Intergubernamental de Expertos en Extradición quienes crearon la Comisión de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal ya para 2017 habían establecido: ‘[L]a mayoría de los expertos coincidieron en que, a largo plazo, los países deberían trabajar para eliminar el motivo de denegación basado en la nacionalidad de la persona requerida’.<sup>431</sup>

235. El escalamiento en la situación de seguridad en el país debe ser justamente la causa por la cual el Ecuador, por medio de la voluntad popular, usar todas las herramientas que estén a su alcance, y que están respaldadas por el sistema jurídico internacional, para



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

contribuir a hacer frente a uno de los problemas más grandes que tiene el país: la inseguridad.

iv. El permitir la extradición conllevará la aprobación de un tratado internacional de conformidad con el procedimiento recogido en la Constitución

236. Es importante resaltar que, los efectos de la permisibilidad de la extradición a ecuatorianos en casos de crimen organizado transnacional, -objeto de la presente modificación constitucional-, conllevará que el Estado ecuatoriano apruebe un tratado internacional para que se ajusten a la enmienda tal, o aplique aquellos que en ejercicio de su soberanía ya ratificó o se adhirió y por tanto son obligaciones para el Estado ecuatoriano. En consecuencia, existirá la intervención de tres actores o instituciones para la firma y ratificación de los tratados internacionales de extradición.

237. Según la Convención de Viena del Derecho de Tratados, un tratado es ‘(...) un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular’.<sup>432</sup> Para que un tratado internacional sea de obligatorio cumplimiento para un Estado es necesario que exista la expresión de voluntad expresa y escrita de intención de obligarse,<sup>433</sup> en fiel respeto a la soberanía.<sup>434</sup>

238. En consecuencia, un tratado internacional requiere que un representante investido de plenos poderes firme en nombre del Estado competente y soberano.<sup>435</sup> En el caso ecuatoriano, el representante del Estado ecuatoriano con aquellos poderes es la máxima autoridad del Ejecutivo, es decir la o el Presidente de la República del Ecuador, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución.<sup>436</sup>

239. Sin embargo, el derecho interno del Ecuador no permite *de facto* que con la sola firma del Presidente de la República del Ecuador se entienda esta como ratificación, ya que en ocasiones el procedimiento para que el Ecuador ratifique el tratado internacional debe: ‘Art. 419.- La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que: (...) 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.’<sup>437</sup> (El subrayado no es del original)

240. En el caso que nos atañe, debido a que los tratados internacionales que serán ratificados a futuro se refieren a derechos y garantías de las personas, el procedimiento de ratificación por parte del Estado ecuatoriano deberá pasar por un control de la Corte Constitucional<sup>438</sup> y luego pasar por la aprobación de la Asamblea Nacional. Este control que realizará la magistratura versará sobre si las disposiciones del tratado internacional infringen los derechos y garantías, así como disposiciones reconocidas en la Constitución, asegurando de esta manera la supremacía de la Constitución,<sup>439</sup> y la jerarquía normativa que ordena que todas las normas de inferior jerarquía que la Norma Suprema, deberán ajustarse a su contenido.<sup>440</sup> Por tanto, para la aprobación de un tratado internacional de extradición





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

de personas ecuatorianas en la comisión de delitos relacionados con el crimen organizado transnacional, será necesario que la Corte Constitucional emita un dictamen previo de constitucionalidad, y que la Asamblea Nacional apruebe con el voto favorable de la mayoría absoluta la ratificación del tratado internacional de extradición.<sup>441</sup>

241. Como consecuencia de esto, además de que el objeto de la modificación constitucional busca esencialmente permitir la extradición en casos excepcionales para combatir el crimen organizado transnacional, la permisibilidad acarreará que para que intermedien procesos de extradición entre Estados, es necesario que se emitan tratados internacionales de extradición, y la firma y ratificación incorporará actores institucionales importantes: el Presidente de la República, la Corte Constitucional y la Asamblea Nacional.

### *(d) Fundamentación de la vía*

242. Como se ha mencionado ya, los únicos escenarios en los que procede la enmienda constitucional son que:

- (i) No se establezcan restricciones a los derechos y garantías; y,
- (ii) No se modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.
- (iii) No se altera la estructura fundamental de la Constitución;
- (iv) No se altera el carácter y los elementos constitutivos del Estado;

243. Resulta evidente que con esta propuesta de modificación constitucional no se está modificando el procedimiento de reforma de la Constitución. Ahora bien, respecto de la alteración a la estructura fundamental de la Constitución, y el carácter y elementos constitutivos del Estado, la posibilidad de permitir la extradición de nacionales ecuatorianos no ataca al sistema orgánico de la Constitución o el carácter político de la misma, descrito en el texto constitucional, ni se encuentra dentro de la dimensión espacial, institucional, jurídica, política de la organización estatal.<sup>442</sup>

244. Una tensión más clara se puede ver con la condición de que la propuesta de enmienda no restrinja derechos o garantías. No obstante, se demostrará a continuación como no nos encontramos ante tal situación. En realidad, nos encontramos frente a una enmienda constitucional que busca permitir mayor cooperación entre Estado y así ofrecer mayor efectividad en el aseguramiento de la seguridad pública, como rol fundamental del Estado.

245. Mediante Dictamen 04-19-RC/19, esta Corte señaló que: ‘14. (...) la Constitución prohíbe tanto al legislador como al constituyente establecer restricciones, es decir, limitaciones injustificadas a los derechos y garantías.’<sup>443</sup> La Corte, definió a las restricciones de derechos y garantías como injustificadas; tesis que ha sido recogida por la Corte en otros casos, como en el Dictamen 05-19-RC/19<sup>444</sup>. Esta magistratura, por lo tanto, ha reconocido que, vía enmienda es posible insertar limitaciones que cumplan con la aplicación del test de ponderación, y como consecuencia que se analice si la limitación



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

cumple con los estándares de proporcionalidad, necesidad e idoneidad, razonables al ejercicio de derechos y garantías fundamentales. Mediante Dictamen 05-19-RC/19 esta Corte expresamente indicó que:

“21. (...) [S]i el legislador orgánico cuenta con dicho margen propio, con mayor razón, a través de enmienda, de reforma o de cambio de la Constitución, es posible establecer regulaciones razonables al ejercicio de los derechos y garantías fundamentales con miras a favorecer y armonizar su ejercicio. (El subrayado no es del original)”<sup>445</sup>

246. Seguidamente, para determinar cuándo existe una restricción -léase una limitación injustificada- esta magistratura ha señalado que se debe considerar si es que los derechos y garantías se encuentran dados por una regla, o, por un principio:

“15. (...) Toda limitación a una regla tal —cuya validez no ha sido cuestionada a partir de principios— constituye siempre una limitación injustificada y, por tanto, una restricción. En cambio, si se trata de un principio, su limitación será injustificada, es decir, habrá restricción, solo si aquella es desproporcionada. Para saber si lo es, resulta apropiado usar el test de proporcionalidad (...).”<sup>446</sup>

247. Es importante señalar que la prohibición de extradición ha sido tratada una sola vez por la Corte Constitucional. Así este órgano jurisdiccional señaló mediante sentencia No. 301-15-SEP-CC, que:

“En nuestro ordenamiento jurídico la extradición está contemplada como una garantía, en virtud de la cual se dispone que: ‘En ningún caso se concederá la extradición de una ecuatoriana o ecuatoriano. Su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador’, norma consagrada en el artículo 79 de la Constitución de la República que, a su vez, ha sido replicada en el artículo 4 de la Ley de Extradición.”<sup>447</sup> (El subrayado no es del original)

248. Por lo tanto, el limitar la prohibición de extradición a su vez, debe responder a una ponderación entre principios, ya que la Corte Constitucional lo ha considerado como garantía. En consecuencia, se debe realizar el test de ponderación. Este test fue originalmente concebido por Robert Alexy, y se puede señalar lo siguiente:

“Alexy concibe los derechos constitucionales como principios, y los principios como mandatos de optimización, que ordenan que algo debe realizarse en la mayor medida posible (de acuerdo con las posibilidades fácticas y normativas existentes). Cuando se producen conflictos entre derechos (o principios; lo cual tiene lugar en todos los campos del Derecho) los mismos deben resolverse aplicando un test de proporcionalidad, o sea, aplicando el principio de proporcionalidad.”<sup>448</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

249. La Corte Constitucional, ha aplicado el respectivo examen en su jurisprudencia y ha estructurado su análisis del test de ponderación de la siguiente manera: ‘Para ello, se examinará que el requisito de calificación bajo análisis: (i) persiga un fin constitucionalmente válido; y, (ii) sea (1) idóneo, (2) necesario y (3) proporcional en relación a dicho fin.’<sup>449</sup>

### i. Fin constitucionalmente válido

250. La propuesta de enmienda busca limitar la prohibición de la extradición considerando que el fin es constitucionalmente válido. Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho que ‘El fin constitucionalmente válido es un concepto abierto que permite un margen de interpretación. (...)’<sup>450</sup>

251. Se debe entender al fin constitucionalmente válido como aquel que encuentra su fundamento en la Constitución o en los derechos, debido a que no existe supremacía entre los derechos y garantías. Por tanto, la garantía de no extradición se encuentra recogida en la Constitución y como se verá, las demás medidas en conflicto también se encuentran en el texto constitucional, por lo que el análisis que se deberá efectuar es si permitir la extradición de ecuatorianos en casos específicos cumple o no con el test de proporcionalidad. A continuación, se procederá a analizar cada uno de los fines constitucionalmente válidos que se consideran para realizar esta enmienda.

252. La propuesta busca garantizar y cumplir con las obligaciones que tiene el Estado respecto a la seguridad y la paz de todos los ciudadanos, el derecho a la integridad personal y a la libertad, el derecho a las víctimas a la verdad procesal, así como el cumplimiento de la tutela judicial efectiva, los cuáles se desarrollarán más adelante.

La obligación del Estado en garantizar la seguridad pública y la paz

253. El Estado tiene la obligación de cumplir con respetar y garantizar los derechos recogidos en la Constitución. De esta manera la Norma Fundamental ordena que: ‘9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.’<sup>451</sup> En consecuencia el mandato constitucional ordena que el Presidente de República del Ecuador debe garantizar la seguridad de conformidad con el mandato constitucional:

“Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: [...] 17. Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional.”<sup>452</sup>

254. Adicionalmente, dentro del Régimen del Buen Vivir desarrollado en la Constitución en el título VII, se dispuso que: ‘Art. 340.- El sistema se compone de los ámbitos de la (...),



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

seguridad humana.<sup>453</sup> Tan importante y relevante es garantizar la seguridad en la norma constitucional que la norma constitucional dispuso que:

“Art. 393.- El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.”<sup>454</sup> (el subrayado no es del original)

255. Es importante notar que la relación que tiene la seguridad ciudadana con el goce de otros derechos, y la obligación imperante que tiene el Estado en el marco del SIDH.<sup>455</sup> Por tanto, se ha concebido como uno de los fines constitucionalmente válidos de la presente propuesta, la obligación que tiene el Estado de garantizar los derechos de las personas, incluyendo su derecho a vivir en paz y seguridad.

El derecho que tienen las personas a la integridad personal y a la libertad

256. Como segundo fin constitucionalmente válido es el derecho de toda persona a la integridad personal, así como el derecho a la libertad. Estos derechos se encuentran recogidos en el siguiente artículo constitucional que reconoce:

“Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

(...) 3. El derecho a la integridad personal, que incluye:

a) La integridad física, psíquica, moral y sexual.

b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.

c) La prohibición de la tortura, la desaparición forzada y los tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes.

(...)

29. Los derechos de libertad también incluyen:

a) El reconocimiento de que todas las personas nacen libres.

b) La prohibición de la esclavitud, la explotación, la servidumbre y el tráfico y la trata de seres humanos en todas sus formas. El Estado adoptará medidas de prevención y erradicación de la trata de personas, y de protección y reinserción social de las víctimas de la trata y de otras formas de violación de la libertad.<sup>456</sup> (el subrayado no es del original)



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

257. Respecto al derecho a la integridad personal, el texto constitucional reconoce por tanto el derecho a las diversas formas de integridad sea esta física, psíquica, moral y sexual. Es importante considerar que la Corte Constitucional ha definido cada una de estas de la siguiente manera:

“70. En cuanto a las dimensiones del derecho a la integridad personal, esta Corte comprende por:

i) integridad física a la preservación de la totalidad del cuerpo y de las funciones de sus partes, tejidos y órganos. Por tanto, toda acción que vaya en desmedro de la conservación del cuerpo humano o afecte la función de sus órganos atenta contra esta dimensión de la integridad, lo cual incluye también inducir al consumo de medicación y/o sustancias de todo tipo.

ii) integridad psíquica o psicológica a la conservación del ejercicio autónomo y saludable de las facultades motrices, intelectuales y emocionales; Así, por ejemplo, formas de hostigamiento, manipulaciones afectivas, inducir a recordar situaciones dolorosas o traumáticas, entre otras pueden afectar la integridad psíquica.

iii) integridad moral a la facultad de los seres humanos de proceder conforme las convicciones personales. En este sentido, forzar a una persona a realizar actividades que vayan contra su sistema de valores y autonomía individual, aun cuando no constituyan delito u obligar a la práctica de un culto diferente, por ejemplo, podrían ser situaciones que impliquen una afectación a la integridad moral.

iv) integridad sexual comprende la protección de la autonomía de toda persona respecto de su corporalidad y genitalidad y el consentimiento en la participación en actos sexuales o con connotación sexual. Así, toda acción u omisión conducente a realizar actos con connotación sexual en contra de voluntad de la persona atenta contra esta dimensión de la integridad.”<sup>457</sup> (el subrayado no es del original)

258. Este fin es constitucionalmente válido debido a que, el crimen organizado transnacional y su actuación delincencial transgrede todos los derechos relativos con la integridad personal. Un ejemplo claro es el de trata de personas y tráfico de migrantes. Los recuentos que se pueden realizar respecto a la realidad de las víctimas de estos actos terroríficos en lo que se secuestra a personas, se mutilan sus cuerpos para poder vender sus órganos, y se las utilizan para su explotación sexual. Adicionalmente, no es nuevo que las principales víctimas en este tipo de delitos de trata de personas con fines de explotación sexual son personas en situación de vulnerabilidad como las mujeres, niños, niñas, y adolescentes, como se demuestra en que los datos relacionados con la trata de personas la mayor cantidad de víctimas son mujeres en un 62,31% frente a un 37,69 % de hombres.<sup>458</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

259. Aunque el ejemplo más claro es la trata de personas, lo mismo ocurre con el tráfico de armas, que ocasiona que personas sean heridas o hasta asesinadas como consecuencia de su uso a pesar de que está expresamente prohibido en el Ecuador la tenencia de armas, a pesar de su ilegalidad. Así también es el caso del tráfico de drogas, ya que su consumo ataca directamente la integridad personal, por las consecuencias que las mismas. Por otra parte, respecto al tráfico de migrantes existen varios casos en los que debido a la situación de superioridad de aquellas personas que trafican que han existido testimonios en el mundo que muchas veces el tráfico de migrantes también acarrea otro tipo de abusos como casos de tortura, violación, violencia sexual, asesinato y abandono de personas en situación de vulnerabilidad.<sup>459</sup>

260. Por otra parte, la Constitución recoge ‘b) [l]a prohibición de la esclavitud, la explotación, la servidumbre y el tráfico y la trata de seres humanos en todas sus formas. El Estado adoptará medidas de prevención y erradicación de la trata de personas, y de protección y reinserción social de las víctimas de la trata y de otras formas de violación de la libertad.<sup>460</sup> (el subrayado no es del original). Esta prohibición recogida entre los derechos de libertad prohíbe terminantemente la trata de personas por lo cual nuevamente el orden constitucional dispone la importancia de prohibir y combatir la trata de personas.

261. El Estado por tanto debe tomar todas las medidas en su alcance para combatir el crimen organizado transnacional que afecta a la integridad personal del resto de habitantes del país. En consecuencia, el Estado ecuatoriano debe emplear todas las herramientas que el derecho internacional público e interno permite para precautelar el derecho de las personas a su integridad personal para poder luchar en contra del crimen organizado transnacional.

262. La medida permitirá, además, precautelar la comisión de los delitos mencionados con anterioridad que se vinculan con actividades del crimen organizado transnacional, debido a que permitir la extradición para ecuatorianos configuraría una medida disuasiva, y una herramienta para garantizar la dirección de un proceso judicial que se sancione a una persona de ser declarada culpable sin que exista un desmedro o afectación al núcleo duro de derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Los derechos de las víctimas a la reparación y la verdad

263. Por otra parte, como tercer fin constitucionalmente válido concebido como justificativo para esta modificación, es la obligación de respetar y garantizar los derechos de las víctimas a obtener una reparación cuando han sido víctimas de delitos y a la verdad. La Constitución lo regula de la siguiente manera:

“Art. 78.- Las víctimas de infracciones penales gozarán de protección especial, se les garantizará su no revictimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas, y se las protegerá de cualquier amenaza u otras formas de



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

intimidación. Se adoptarán mecanismos para una reparación integral que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado.

Se establecerá un sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes procesales.”<sup>461</sup> (El subrayado no es del original).

264. Consecuentemente, si el Estado se ve limitado física y operativamente para tutelar estos derechos y obligaciones reconocidos en la Constitución en relación con la seguridad, una vía clara es la extradición de nacionales. Esto debido a que como se señaló en el acápite de la fundamentación del cambio, la extradición es esencialmente una herramienta de cooperación internacional para la disuasión de comportamientos delictivos relacionados con el crimen organizado transnacional.

La garantía de la tutela judicial efectiva

265. El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra recogido por la Constitución de la República del Ecuador, y lo reconoce de la siguiente forma:

“Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.”<sup>462</sup>

266. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado que la tutela judicial efectiva:

“La jurisprudencia de la Corte ha determinado de forma consistente que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión. La nominación de derechos, y no solamente momentos o elementos, cabe porque cada uno de ellos tiene titular, contenido propio, sujeto obligado y pueden ser exigibles; además denota la importancia que tiene cada uno de sus componentes para el sistema de administración de justicia y para las personas que requieren tutela efectiva de sus derechos.”<sup>463</sup>

267. Permitir la extradición de ecuatorianos para ciertos casos excepcionales, busca también que se respete el derecho a la tutela judicial efectiva de quienes acudan a denunciar, las víctimas y hasta el Estado ecuatoriano. Esto se conseguirá debido a que la extradición como mecanismo de cooperación permitirá que el Estado que lleve a cabo el proceso judicial, lo deberá realizar respetando los derechos y garantías recogidos en el Ecuador.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

268. En este sentido los fines constitucionalmente válidos son:

- (i) La obligación y la garantía de seguridad que tiene el Estado y el mantenimiento del sistema de seguridad humana;
- (ii) El derecho que tienen las personas a la integridad personal que incluye la integridad física, psíquica, moral y sexual en contra de las personas; así como el derecho a la libertad que incorpora la lucha contra la trata de seres humanos en todas sus formas;
- (iii) La garantía de protección de las víctimas, y su derecho a la verdad; y,
- (iv) La garantía de la tutela judicial efectiva.

269. Así se demuestra el fin constitucionalmente válido y se puede pasar al siguiente punto de análisis en el test de proporcionalidad, debido a que se cumple con lo dispuesto por la Corte Constitucional que ha dicho que '[u]n fin constitucionalmente válido debe tener relación con el reconocimiento, desarrollo o garantía del ejercicio de derechos.'<sup>464</sup>

### ii. Idoneidad

270. Respecto al requisito de idoneidad la Corte Constitucional ha descrito que:

“(…) implica que la medida tomada sea adecuada para cumplir el fin constitucional. La restricción de un derecho debe ser un medio que contribuya a alcanzar el fin constitucional. En consecuencia, una medida no es idónea si es que no contribuye de forma alguna al fin constitucional. Existe, pues, una relación estrecha entre el medio o la medida y el fin constitucional. Si el fin constitucional se produce gracias al medio escogido, entonces éste es idóneo.”<sup>465</sup> (El subrayado no es del original).

271. Como se ha demostrado, existen algunos fines constitucionalmente válidos para permitir la extradición. Esta medida es idónea ya que operará en primer lugar como una medida disuasiva, y por otra como una que garantice la lucha en contra de la impunidad frente a delitos que revisten tal importancia. Se ha demostrado en el acápite relacionado con la fundamentación del cambio que la extradición a nacionales permitirá ser una herramienta disuasiva en la comisión de los delitos mencionados; y reactiva frente a un sistema de justicia deficiente en relación con la lucha contra crimen organizado transnacional. Se permitirá que la lucha contra bandas delincuenciales que como bien lo dice su nombre tienen alcance internacional y se trasladan entre Estados, sean combatidos por una fuerza equiparable: la cooperación entre Estados.

272. La extradición en estos casos excepcionales permitirá que Estados que hayan firmado un convenio con el Estado ecuatoriano de esta índole, pueda llevar un ecuatoriano, -como ya se permite en el caso de personas extranjeras- para que estas sean juzgados, bajo los derechos y garantías de la ley. En este sentido, esta propuesta es idónea porque como ya se ha demostrado en el acápite respecto a la fundamentación del cambio, que la medida es eficaz para combatir el crimen organizado transnacional, como un mecanismo de





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

cooperación internacional entre Estados que tendrán información pertinente para procesar y de encontrar responsabilidad declarar la responsabilidad penal de la persona.

273. Es por tanto la medida que va a contribuir a la seguridad en el país, a contribuir a garantizar el derecho de las víctimas a la verdad procesal, así como se va a prometer que las personas extraditadas, sean procesadas con el respeto al debido proceso. La Corte Constitucional ha considerado al respecto que:

“uno de los delitos que es considerado por la Comunidad Internacional como lesivo para la humanidad, y como tal, de alta repercusión internacional, es el delito de narcotráfico, siendo además sus autores susceptibles de extradición mediante la aplicación de la jurisdicción universal, para lo cual la norma internacional y los principios sobre extradición instituyen requisitos importantes que están insertos en el Tratado Modelo sobre extradición, aprobado por la ONU en 1990. (...) Al respecto, se han dictado tres convenciones; la última es Convención de Viena de diciembre de 1998, que ha sido ratificada por el Ecuador (...).”<sup>466</sup> (El subrayado no es del original)

274. Así la Corte ha señalado que:

“la colaboración entre Estados en la lucha contra la delincuencia encuentra en la extradición una de sus manifestaciones principales, que se traduce mediante una serie de principios internacionales, entre los cuales tenemos los principios de cooperación, reciprocidad y solidaridad internacional, cuya observancia resulta fundamental en la lucha contra la impunidad de los delitos que trascienden a nivel mundial; es decir, la importancia de la extradición radica en que los Estados no se conviertan en cómplices de la delincuencia organizada.”<sup>467</sup> (El subrayado no es del original)

275. Así esta medida es la idónea para luchar contra la impunidad, o así lo ha desarrollado la Corte Constitucional colombiana con experiencia en estos casos:

“(…) La jurisprudencia constitucional comparada concibe a la extradición como un importante instrumento o mecanismo de cooperación internacional que tiene como cimiento el interés de los Estados en conseguir que los delitos cometidos en su territorio, ya sea total o parcialmente, no queden en la impunidad; es decir, su objetivo no es otro que el de impedir que ‘una persona que ha cometido un delito en el exterior burle la acción de la justicia refugiándose en un país diferente a aquél donde ha cometido la conducta punible’.”<sup>468</sup>

276. Por tanto, esta es la vía idónea para cumplir con los fines constitucionalmente válidos antes mencionados. De esta manera, se va a garantizar los derechos y obligaciones respecto a la seguridad recogidos en la Constitución, la garantía de la tutela judicial efectiva.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### iii. Necesidad

277. Respecto a la necesidad como principio, la Corte Constitucional ha señalado que: ‘Por el principio de necesidad, la medida escogida tiene que ser, entre todas las posibles a tomar, la menos gravosa para el ejercicio de derechos, la que provoque el menos daño posible para lograr el fin constitucional, la mejor alternativa entre las disponibles.’<sup>469</sup> En este sentido la propuesta es necesaria para cumplir con el fin constitucionalmente válido, y esta es la propuesta menos gravosa entre varias otras. Las propuestas más gravosas podrían ser: aumentar las penas o aumentar el plazo máximo para la prisión preventiva, las cuáles no cumplen con los requisitos dentro del test de proporcionalidad y que responde a medidas resultantes del populismo penal.<sup>470</sup>

278. Tanto es así, que el crimen organizado transnacional por sus características particulares, cruza fronteras entre Estados y se convierte en una red de personas que cometen delitos. En este sentido los Estados a través de una verdadera cooperación deben unir esfuerzos para combatirlos y una de las herramientas que se ha considerado la más viable es la extradición de nacionales respecto a la comisión de delitos relacionados con el crimen organizado transnacional.

279. La herramienta de la extradición debe ser empleada como una de cooperación internacional en la que los Estados acuerden combatir contra estos delitos, para poder así procesar, y de ser el caso, sancionar a la persona culpable del respectivo delito. Esta herramienta ayudará al Estado ecuatoriano igualmente para prevenir la comisión de delitos, ya que la extradición podría ser considerada como una amenaza para las personas que incurrir en ellos.

280. Así también, los Tratados Internacionales que serán suscritos entre los Estados con el Estado ecuatoriano para la extradición, tendrán las plenas garantías del debido proceso, y no se permitirá la cadena perpetua ni tampoco la pena de muerte. De esta manera, se garantiza evitar cualquier preocupación de los ecuatorianos respecto a la extradición. Algunos tratadistas afirman que ‘[l]a justificación para eximir a los nacionales de la extradición se basa en la idea de que el delincuente puede recibir malos tratos o un juicio injusto en el Estado solicitante.’<sup>471</sup> Sin embargo, como señaló por estudios ‘si no se puede confiar en la justicia administrada en otros Estados, entonces no debería haber extradición en absoluto.’<sup>472</sup>

281. Otro de los miedos sin fundamento en la presente propuesta respecto a la figura de la extradición se refiere a la preocupación de violentar el derecho fundamental de asilo. En este sentido sería un error técnico equiparar las dos instituciones del derecho internacional. El asilo responde a una respuesta de un Estado respecto a una persecución política. Al respecto el Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889 es considerado como el primer instrumento convencional que se refiere al asilo al mencionar en su artículo



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

16 que '[e]l asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos, pero la Nación de refugio tiene el deber de impedir que los asilados realicen en su territorio actos que pongan en peligro la paz pública de la Nación contra la cual han delinquido.'<sup>473</sup> En cambio, la extradición se refiere a que se permitirá que otro Estado juzgue a una persona en otro Estado del que se encuentra, de conformidad con los principios acordados en el tratado suscrito y en el presente caso por delitos relacionados con el crimen organizado transnacional, por lo cual difícilmente se podría considerar como una persecución política el seguir un proceso penal por estos delitos.

282. La extradición, no podría restringir o limitar los derechos pertenecientes al núcleo duro de los derechos humanos, ya que además de estar reconocidos en la Constitución, y haber ratificado tratados de derechos humanos debido a que existen igualmente obligaciones internacionales adquiridas por los Estados. Es importante considerar que el Estado ecuatoriano en ningún momento puede adquirir obligaciones internacionales que contravengan su ordenamiento jurídico interno. Adicionalmente el Estado ecuatoriano se ha obligado internacionalmente de manera multilateral al firmar y ratificar la Declaración Universal de Derechos Humanos, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, convenios que son particularmente relevantes para la extradición.<sup>474</sup>

283. Por otra parte, se ha criticado a la figura de la extradición argumentando que existe una disparidad de los sistemas jurídicos nacionales con respecto al derecho sustantivo y al procedimiento. En este sentido, es importante reiterar que se garantizarán los mismos derechos. La persona procesada deberá contar con un abogado competente que podrá ser ofertado por el Estado al que fue extraditado el ecuatoriano. Así se aplica en los casos de las personas extranjeras en el Ecuador, y es difícil encontrar quejas respecto a los mismos.

284. Finalmente, también se considera que podrían existir sesgos y prejuicios contra la persona entregada, basados únicamente en su origen y nacionalidad extranjeros.<sup>475</sup> Pero a modo de contestación, la presente propuesta reconocerá y protegerá las garantías del debido proceso. Tanto es así que se reconocerá el derecho a un juez imparcial e independiente, así como la igualdad y no discriminación, ya que se produce en el derecho a la seguridad jurídica.

285. En todo caso, la existencia de la prohibición no obedece a tutelar derechos, sino más bien al recelo que pueda tener un Estado respecto al sistema de administración de justicia de otros Estados. No obstante, este Tribunal debe considerar que el avance del derecho penal y del derecho penal transnacional permite la verificación de la garantía al debido proceso en otras jurisdicciones, por lo que estos temores pueden ser fácilmente disipados, y más bien, favorecer la cooperación internacional para disminuir los índices de criminalidad. Como bien se ha demostrado en la fundamentación del proyecto, esta medida es eficaz y por tanto necesaria para combatir el crimen organizado transnacional, de casos emblemáticos como un líder del cartel mexicano,<sup>476</sup> lo ocurrido en Nigeria,<sup>477</sup> en la UE respecto a la orden de detención europea,<sup>478</sup> y en Perú.<sup>479</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

286. Esta medida es eficaz y eficiente para combatir el crimen organizado transnacional que afectan derechos de las personas no solo a un nivel nacional sino también a un nivel transnacional. Por tanto, la práctica internacional ha demostrado que los fines constitucionalmente válidos antes desarrollados, se pueden conseguir a través de esta medida, por lo que sería una medida necesaria para combatir el crimen organizado transnacional, combatir la corrupción, fortalecer la cooperación internacional, proteger los derechos de las víctimas, y prevenir la delincuencia.

### iv. Proporcionalidad en sentido estricto

287. Finalmente, respecto a este requisito como parte del test de proporcionalidad la Corte Constitucional ha señalado que:

“La proporcionalidad propiamente dicha o estricta proporcionalidad, según nuestra legislación, artículo 3 (2) de la LOGJCC, busca ‘que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.’ A diferencia de los otros elementos, exige mirar con atención los derechos de otras personas o grupos que podrían afectarse por la medida en escrutinio. En la proporcionalidad se aprecia los derechos de unos titulares con otros titulares, cuyo ejercicio entra en colisión, tensión o podría provocar una restricción. Para que una restricción de derechos sea legítima, la realización de otros derechos debe ser mayor o al menos equivalente. Se trata de una comparación entre la realización de un derecho con la afectación de otro derecho. Si la medida restrictiva tiene consecuencias desventajosas para un grupo humano comparado con el goce o realización del grupo que ejerce derechos, entonces la afectación al derecho a la igualdad será mayor.”<sup>480</sup> (el subrayado no es del original)

288. Se demuestra por tanto que los derechos de la víctima a la verdad y a que no exista impunidad, el derecho a la sociedad a una vida en seguridad y en paz, la tutela judicial efectiva, el combate a delitos de graves violaciones a derechos humanos, se deben considerar en la balanza respecto a la garantía de una persona ecuatoriana a ser juzgada en Ecuador. De un simple análisis cuantitativo del grado de restricción del derecho frente al grado de satisfacción que existiría frente al resto de derechos, se puede dilucidar que el beneficio obtenido por esta medida es mayor a la afectación de la garantía de un nacional ecuatoriano a no ser extraditado.

289. Haciendo un análisis doctrinario, la Corte Constitucional del Ecuador precisa que:

“En la doctrina predomina el criterio respecto a que la extradición es un acto de asistencia jurídica internacional que se sustenta en ‘el interés común a todos los Estados de que los delincuentes sean juzgados, y eventualmente castigados, por el país a cuya jurisdicción corresponde el conocimiento de los respectivos hechos



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

delictuosos, sin admitirse otros reparos que los derivados de la soberanía de la nación requerida y de las leyes o tratados que rigen el caso.”<sup>481</sup>

290. Adicionalmente sostiene que:

“(…)si bien es en virtud de la soberanía que se regulan las relaciones entre Estados a nivel internacional, también es conocido que el Derecho Internacional determina que todos los Estados, en materia de extradición, deben ejercer la jurisdicción universal al tratarse de delitos que constituyen crímenes internacionales, a fin de perseguir a sus autores fuera de sus fronteras, con independencia de la nacionalidad de los mismos, entendiéndose que la ofensa que producen determinados comportamientos no ofenden solo a las personas que los padecen, sino a la comunidad en general. (el énfasis me pertenece)”<sup>482</sup>

(…) existen varios instrumentos internacionales que contienen el postulado referente a la jurisdicción universal y que reflejan la importancia de la extradición en el Derecho Internacional. De ello se colige que la jurisdicción universal “puede ser ejercida por un Estado sin ninguna conexión o vínculo jurisdiccional entre el lugar de la comisión del delito, la nacionalidad del perpetrador, la nacionalidad de la víctima y el Estado que la ejercita, es decir, el ejercicio de la referida jurisdicción depende exclusivamente de la naturaleza del delito, y su utilización permite reforzar el orden global y garantizar que ningún delito quede en la impunidad. (…) (el subrayado no es del original)”<sup>483</sup>

291. Así, hasta la extradición puede permitir mayor independencia respecto a un caso. La Corte ha ahondado que:

“uno de los delitos que es considerado por la Comunidad Internacional como lesivo para la humanidad, y como tal, de alta repercusión internacional, es el delito de narcotráfico, siendo además sus autores susceptibles de extradición mediante la aplicación de la jurisdicción universal, para lo cual la norma internacional y los principios sobre extradición instituyen requisitos importantes que están insertos en el Tratado Modelo sobre extradición, aprobado por la ONU en 1990. (…) Al respecto, se han dictado tres convenciones; la última es Convención de Viena de diciembre de 1998, que ha sido ratificada por el Ecuador (…) (el subrayado no es del original)”<sup>484</sup>

292. Así las cosas, la Corte ha señalado que:

“la colaboración entre Estados en la lucha contra la delincuencia encuentra en la extradición una de sus manifestaciones principales, que se traduce mediante una serie de principios internacionales, entre los cuales tenemos los principios de cooperación, reciprocidad y solidaridad internacional, cuya observancia resulta



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

fundamental en la lucha contra la impunidad de los delitos que trascienden a nivel mundial; es decir, la importancia de la extradición radica en que los Estados no se conviertan en cómplices de la delincuencia organizada. (el subrayado no es del original)<sup>485</sup>

293. Como puede apreciarse, la Corte Constitucional ha reconocido la relevancia de la figura de la extradición como un mecanismo de cooperación internacional, especialmente en delitos como el narcotráfico. En el caso concreto resolvió que: ‘1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales. 2. Negar la acción extraordinaria de protección. (...)’.<sup>486</sup> (el subrayado no es del original)

294. El Tribunal Supremo de Canadá ha sostenido que la extradición es esencial para la continuidad de una sociedad estable y democrática y que los objetivos de la extradición justifican una interferencia limitada con el derecho a permanecer en Canadá. Un juez canadiense al respecto añadió que no hay ‘nada irracional en la entrega de delincuentes a otro país, incluso cuando podrían ser procesados por los mismos hechos en Canadá. A menudo es mejor que un delito sea perseguido donde se siente su impacto perjudicial y donde residen los testigos y las personas más interesadas en llevar al criminal ante la justicia.’<sup>487</sup> En consecuencia, se puede agregar que la extradición como medida disuasiva y de combate al crimen organizado transnacional permitiría también que se garantice una sociedad estable y democrática.

295. En este sentido, debido a que la presente enmienda responde a la necesidad de protección y garantía de los derechos mencionados con anterioridad que son: la obligación y la garantía de seguridad que debe asegurar el Estado; la garantía de protección de las víctimas, y su derecho a la verdad; que el sistema de seguridad humana responda al buen vivir como modelo de desarrollo; garantizar de luchas contra la impunidad; garantizar de la protección y lucha contra la violencia que afecta la integridad física, psíquica, moral y sexual en contra de las personas así como la lucha contra la trata de seres humanos en todas sus formas.

296. Por tanto, la satisfacción de estos fines constitucionalmente válidos supera el grado de restricción al derecho de un ecuatoriano respecto a ser juzgado en Ecuador y que no se lo envíe a otro país. Se puede concluir entonces que la presente propuesta supera el requisito de proporcionalidad en sentido estricto.

297. La garantía que supuestamente se encontraría restringida es la que establece el artículo 79 de la Constitución de la República que garantiza que una persona ecuatoriana sea juzgada en Ecuador al cometer delitos en Ecuador. Así esta garantía no podría reformarse a través de una enmienda constitucional, si no existiese una justificación razonable. Sin embargo, como se ha demostrado existe un fin constitucionalmente válido, se ha demostrado la idoneidad, la necesidad de la propuesta y se ha demostrado que se cumple con la proporcionalidad en sentido estricto. Esto se puede concluir debido a que



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

el grado de satisfacción del resto de fines constitucionalmente válidos es mayor que la restricción de esta garantía. En consecuencia, la propuesta respeta la proporcionalidad en sentido estricto, y por tanto cumple con todos los puntos de análisis dentro del test de proporcionalidad.

298. En consecuencia, se puede concluir que no existe vulneración de ningún derecho constitucional pues el derecho a no expulsión o al libre tránsito no implica necesariamente el derecho a no ser puesto a las órdenes de una autoridad competente, aunque fuera extranjera, bajo sospecha de haber cometido un derecho punible por esa jurisdicción, o internacionalmente punible. Por esta razón, la vía idónea para este cambio es la enmienda constitucional, debido a que no existe una alteración a la estructura fundamental de la Constitución; tampoco se altera el carácter ni los elementos constitutivos del Estado; no se modifica el procedimiento de reforma constitucional, y como se ha señalado no existe una restricción a derechos y garantías.

### *(e) Considerandos*

*Que*, la extradición permite que un Estado facilite que una persona que presuntamente haya cometido un delito en el extranjero sea procesada y condenada en el lugar en el que cometió el delito.<sup>488</sup> La extradición es un mecanismo de cooperación internacional que tiene la finalidad de luchar contra la impunidad, por lo tanto, se encuentra regulada por instrumentos internacionales.

*Que*, entre las regulaciones internacionales de la extradición se prevé que esta no procede para fines persecutorios por consideraciones de raza, religión, nacionalidad, ideología u opiniones políticas.<sup>489</sup> Tampoco procede la extradición cuando existe peligro de que la persona pueda ser sometida a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.<sup>490</sup> Por lo tanto, el proceso de extradición debe garantizar en todos los casos, los derechos y garantías.

*Que*, en el Ecuador la extradición está permitida solamente para extranjeros. Actualmente, se prohíbe la extradición de ecuatorianos sin distinción del tipo de delito que cometan.<sup>491</sup> Esto significa que, inclusive en el caso de que un ecuatoriano cometa un delito en el extranjero, este es juzgado por la justicia ecuatoriana exclusivamente. Con lo cual, el Estado en el que se cometió el delito, no puede requerir al ecuatoriano, aunque este haya sido perpetuado en su territorio.

*Que*, el crimen organizado transnacional constituye una de las amenazas más graves para la dignidad humana y la gobernanza democrática de los países en vías de desarrollo, por su capacidad para 'generar violencia y permear o corromper instituciones públicas y políticas, en todos los niveles'.<sup>492</sup> Adicionalmente es un denominador común en 'la desigualdad, los conflictos, la inestabilidad política, el cambio climático', entre otros problemas sociales.<sup>493</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Que*, los grupos delictivos organizados son estructurados y actúan con el propósito de cometer delitos graves para obtener un beneficio económico o material.<sup>494</sup> Los delitos transnacionales suelen prepararse, cometerse, planificarse, ejecutarse o tener efectos en varios Estados.<sup>495</sup> Estos suelen ser, por ejemplo, el narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de personas, tráfico de migrantes, corrupción, blanqueo del producto del delito, entre otros.<sup>496</sup>

*Que*, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC) regula a la extradición como un mecanismo de cooperación para luchar contra la impunidad.<sup>497</sup> Se ha reconocido que, ‘fortaleciendo la cooperación internacional’ se puede ‘socavar verdaderamente la capacidad de los delincuentes internacionales’.<sup>498</sup>

*Que*, América es el único continente que tiene como mercado ilícito generalizado a las drogas,<sup>499</sup> y en este, los actores criminales que tienen mayor influencia se encuentran integrados al mismo Estado.<sup>500</sup> Particularmente, el Ecuador ha sido categorizado por el Índice Global de Crimen Organizado (IGCO) en la posición 31 de 193. Es decir, el Ecuador se encuentra dentro del 16% de los Estados en donde existe mayor presencia de criminalidad.<sup>501</sup>

*Que*, de conformidad con el IGCO, los mercados criminales más grandes del Ecuador son el tráfico de armas con un puntaje de incidencia de 7,5 sobre 10 y el tráfico de cocaína con 7 sobre 10.<sup>502</sup> Adicionalmente, existe una alta actividad también en los crímenes relacionados con los recursos no renovables, el medio ambiente, el tráfico de heroína, el tráfico de seres humanos y el tráfico de migrantes.

*Que*, el Ecuador se ha transformado en un país en donde se encuentra ‘gran parte de la cadena logística necesaria’ para traficar drogas.<sup>503</sup> Se ha encontrado que las organizaciones criminales ecuatorianas guardan vínculos particularmente con cárteles mexicanos, y grupos armados colombianos.<sup>504</sup> A su vez, de acuerdo con el IGCO Colombia y México ocupan el segundo y cuarto lugar entre los países con mayor criminalidad del mundo.<sup>505</sup> Es decir, los grupos delictivos del Ecuador se encuentran vinculados a las estructuras criminales más influyentes y poderosas del mundo.

*Que*, los mecanismos institucionales locales son insuficientes para luchar contra el crimen organizado transnacional. Comparativamente, al 2021 el Ecuador se encuentra entre los 25 peores países en materia de orden y seguridad, de conformidad con el Índice de Estado de Derecho (IED). Adicionalmente, en el mismo índice, Ecuador se ubica en el puesto 101 de 139 países en el indicador de eficacia de la ‘justicia criminal’. En este sentido, en un análisis efectuado dentro del





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Ecuador por un periodo de 15 años respecto de la calidad judicial, se concluyó que la corrupción judicial afecta a la calidad de la justicia.<sup>506</sup>

*Que*, se considera que la extradición es un mecanismo de cooperación internacional eficaz para combatir el crimen organizado transnacional,<sup>507</sup> debido a las particularidades específicas de este tipo de crímenes, como la globalización y de los vacíos legales de ciertos países<sup>508</sup> que permite se genere impunidad.<sup>509</sup>

*Que*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que la necesidad de erradicar la impunidad se presenta ante la comunidad internacional como un deber de cooperación interestatal, aludiendo a una garantía colectiva, donde cada Estado debe ejercer su jurisdicción para aplicar su derecho interno y el derecho internacional para juzgar y sancionar a los responsables así como colaborar con otros Estados que lo hagan o procuren hacerlo; siendo así la extradición un instrumento a través del cual se concreta dicha colaboración.<sup>510</sup>

*Que*, la presente propuesta busca respetar los derechos humanos de aquellas personas ecuatorianas que puedan llegar a ser sujetas a extradición de conformidad con sus derechos constitucionales y derechos humanos.

### *(f) Pregunta 2*

*Frase introductoria:* La extradición de ecuatorianos está prohibida en todos los delitos, incluso aquellos relacionados al crimen organizado transnacional como el narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas y tráfico de migrantes.

*Pregunta:* ¿Está usted de acuerdo con permitir la extradición de ecuatorianos que hayan cometido delitos relacionados con el crimen organizado transnacional, a través de procesos que respeten los derechos y garantías, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 2?

### *(g) Anexo 2*

**Enmiéndese el artículo 79 de la Constitución de la República del Ecuador, para que este diga:**

**Art. 79.-** No se concederá la extradición de una ecuatoriana o ecuatoriano, su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador, excepto para los delitos relacionados con el crimen organizado transnacional como el tráfico de drogas, tráfico de armas, trata de personas, blanqueo del producto del delito.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Los procesos de extradición respetarán los derechos y garantías, y se efectuarán de conformidad con lo previsto en los tratados internacionales ratificados por el Ecuador. No procederá la extradición en los siguientes casos:

1. Cuando la solicitud de extradición se haya presentado con el fin de perseguir o sancionar a una persona por razón de su sexo, raza, religión, nacionalidad, origen étnico, ideología u opiniones políticas.
2. Si existen razones fundadas para creer que la persona extraditada estaría en peligro de ser sometida a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.

### DISPOSICIÓN GENERAL

**Única.-** Todos los tratados internacionales ratificados por el Ecuador a la fecha de la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial en los que se contemple la obligación del estado ecuatoriano de extraditar para los delitos relacionados al crimen organizado transnacional, se aplicarán de forma inmediata.

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

**Primera.-** La Asamblea Nacional tendrá un plazo improrrogable de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial para aprobar la ley reformativa a la Ley de Extradición que regule la presente enmienda constitucional. Este plazo podrá ser prorrogado por una única vez hasta por ciento ochenta días, previa resolución motivada del Pleno de la Asamblea Nacional.

**Segunda.-** Hasta que la Asamblea Nacional cumpla con la Disposición Transitoria Primera, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, expedirá los acuerdos ministeriales pertinentes para aplicar la presente enmienda constitucional, de conformidad con la ley. Esta normativa se expedirá en un plazo de cuarenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### ENMIENDA 3: AUTONOMÍA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO.

#### *(a) Situación actual*

299. En el modelo constitucional aprobado por el constituyente en 2008, la Función Judicial es independiente, así expresamente lo señala el artículo 168 de la Constitución:

“La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios:

1. Los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley.
2. La Función Judicial gozará de autonomía administrativa, económica y financiera.”<sup>511</sup>(El subrayado no es del original)

300. Es decir, existe una garantía constitucional que busca que cada órgano de la Función Judicial esté libre de injerencias internas y externas en sus funciones relacionadas a la administración de justicia. Ahora bien, de conformidad al artículo 178 de la Constitución, la Función Judicial está conformada por cuatro tipos de órganos:<sup>512</sup>

- (i) Órganos jurisdiccionales: son aquellos que administran justicia, a su vez son cuatro: la Corte Nacional de Justicia, las cortes provinciales, los tribunales y juzgados que establezca la ley y los juzgados de paz.
- (ii) Órgano administrativo: es el órgano de ‘gobierno, administración, vigilancia y disciplina’<sup>513</sup> el Consejo de la Judicatura.
- (iii) Órganos auxiliares: son aquellos que asisten a los demás órganos y comprenden el servicio notarial, los martilladores judiciales y los demás que determine la ley.
- (iv) Órganos autónomos: son aquellos que, como su nombre lo indica debería gozar de autonomía y son a su vez dos, la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado (FGE).

301. En este sentido, la Constitución define a la FGE en el artículo 194 como:

“La Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo de la Función Judicial, único e indivisible, funcionará de forma desconcentrada y tendrá autonomía administrativa, económica y financiera. La Fiscal o el Fiscal General es su máxima autoridad y representante legal y actuará con sujeción a los principios constitucionales, derechos y garantías del debido proceso”<sup>514</sup> (El subrayado no es del original)



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

302. Con lo cual, la FGE goza de dos garantías simultáneamente – la independencia y la autonomía – estas dos características esenciales de este órgano han sido enfatizadas por la Corte Constitucional:

“34. En cuanto a los fiscales y defensores públicos, que junto con los jueces están incluidos en el numeral 7 del artículo 109 del COFJ, aunque se diferencian de los jueces en que no ejercen jurisdicción, son servidores y servidoras públicos esenciales en un sistema judicial independiente, que intervienen de forma directa, en el ámbito de sus funciones, en las causas que les correspondan. La Constitución expresamente ha establecido la autonomía institucional administrativa, económica y financiera tanto de la Fiscalía General del Estado (artículo 194 CRE) como de la Defensoría Pública (artículo 191 incisos 1 y 3 CRE). Ambas instituciones son órganos autónomos de la Función Judicial, conforme al artículo 178 penúltimo párrafo de la Constitución. Como tales, estos órganos gozan de independencia institucional interna y externa, según el artículo 168 numeral uno de la Carta Fundamental.”<sup>515</sup>(El subrayado no es del original)

303. Ahora bien, por un lado, la autonomía de una institución ‘se define por la falta de condicionamientos que puedan interferir en la actuación de fiscales y jueces, mientras que la independencia se refiere a la actuación objetiva apegada a lo que el marco normativo (...) ausente de preferencias’.<sup>516</sup> Estos dos principios encuentran relación entre sí pues, si es que no existe autonomía material, los fiscales siempre serán vulnerables a represalias administrativas por sus acciones como operadores de justicia; o, como órgano dependerá presupuestariamente de otro para el cumplimiento de sus funciones.

304. De conformidad con el artículo 194 de la Constitución, se observa que la FGE es un órgano autónomo que debe gozar de:

- (i) Autonomía administrativa: esto se debería traducir en la posibilidad de manejar a su personal interno; lo que incluye la selección evaluación, ascenso y sanción de fiscales y demás personal.
- (ii) Autonomía presupuestaria: esto debería implicar que la FGE tenga certeza de la asignación de los recursos financieros, sin estar supeditado a otro poder para obtenerlos.
- (iii) Autonomía financiera: posibilidad de dirigir y administrar los recursos financieros asignados.

305. A pesar de estos principios, la Constitución le otorga al Consejo de la Judicatura las siguientes competencias en el artículo 181:

“Serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley:  
(...)  
2. Conocer y aprobar la proforma presupuestaria de la Función Judicial, con excepción de los órganos autónomos. (...)



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas.<sup>517</sup> (El subrayado no es del original)

306. El Consejo de la Judicatura tiene la competencia de dirigir cuatro procesos de los jueces y los ‘demás servidores de la Función Judicial’. El Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) ha definido como ‘servidores judiciales’ a todos quienes integran la Función Judicial, es decir en esta disposición se incluye a los fiscales.<sup>518</sup> Con lo cual, en la práctica la FGE no goza de autonomía administrativa. Respecto de la autonomía presupuestaria, el COFJ establece en el artículo 264:<sup>519</sup>

“FUNCIONES.- Al Pleno le corresponde: (...)

6. Elaborar la proforma presupuestaria de la Función Judicial que será enviada para su aprobación según la Constitución. En el caso de los órganos autónomos, deberán presentar al Pleno del Consejo de la Judicatura su propuesta presupuestaria para su incorporación al presupuesto general de la Función Judicial;<sup>520</sup> (El subrayado no es del original)

307. De lo anterior se observa que, aunque la Constitución le reconoce a la FGE tres tipos de autonomía, la normativa la ha mermado de tal manera, que este órgano requiere del Consejo de la Judicatura para aprobar su propuesta presupuestaria; y, también para seleccionar, evaluar, ascender y sancionar a su personal interno. Esto ha afectado la autonomía y a la vez la independencia de la Función Judicial.

### ***(b) Identificación de la problemática***

308. Se han identificado los siguientes problemas que causan las regulaciones actuales en la FGE:

- (i) Falta de autonomía de la FGE;
- (ii) Déficit y baja calidad de personal especializado de la FGE;
- (iii) Incremento de la delincuencia y la impunidad; y,
- (iv) Desconfianza ciudadana en la FGE.

#### (i) Sobre la falta de autonomía administrativa.

309. El COFJ ha establecido carreras judiciales internas que ‘constituye un sistema’<sup>521</sup> que regula todos los aspectos administrativos, laborales, y de desempeño de los servidores judiciales; esencialmente el ingreso, formación, promoción, evaluación y régimen disciplinario.<sup>522</sup> La norma ha establecido dos tipos de carreras. La carrera administrativa que comprende a todos quienes colaboran en la Función Judicial pero que no ejercen facultades relativas a la operación de justicia;<sup>523</sup> estas a su vez son tres: la carrera judicial administrativa, la carrera fiscal administrativa y la carrera defensorial administrativa.<sup>524</sup> Por otro lado, están



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

las carreras relacionadas a la operación de justicia, que son tres: la carrera judicial jurisdiccional, la carrera fiscal, y la carrera de la defensoría.<sup>525</sup> El artículo 42 del COFJ solamente excluye de las carreras judiciales a:

“Las vocales y los vocales del Consejo de la Judicatura y sus suplentes, las juezas y los jueces de la Corte Nacional de Justicia y las conjuetas y conjuetes, la Fiscal o el Fiscal General del Estado, la Defensora Pública o el Defensor Público General, las notarias y notarios y quienes prestan sus servicios en las notarías, así como las servidoras y servidores que desempeñan labores en que prima el esfuerzo físico sobre el intelectual (...)”<sup>526</sup>

310. Con lo cual, en el caso de la FGE existen tres tipos diferentes de servidores, que, a su vez, se sujetan a tres regímenes diferentes:

- (i) Régimen especial de la máxima autoridad de la FGE: la o el Fiscal General del Estado tiene un régimen de selección particular -CPCCS- y, está sometido a un régimen de control y fiscalización diferente<sup>527</sup>;
- (ii) Régimen de la carrera fiscal: para quienes presten sus servicios como fiscales;<sup>528</sup> y,
- (iii) Régimen de la carrera fiscal administrativa: los demás servidores que prestan sus servicios en la FGE. <sup>529</sup>

311. El presente proyecto de enmienda, se enfoca en el segundo y tercer punto. Con lo cual a continuación, se indica cómo funcionan los procesos administrativos de la FGE respecto de la carrera fiscal y carrera fiscal administrativa, particularmente lo que corresponde a:

- (i) La selección de fiscales;
- (ii) La evaluación y promoción de fiscales;
- (iii) La sanción de fiscales;
- (iv) La formación de fiscales; y,
- (v) La vinculación y desvinculación de los demás servidores de la FGE.

### **La selección de fiscales.**

312. En cuanto a la selección de fiscales, el artículo 264 del COFJ señala que es competencia del Pleno del Consejo de la Judicatura nombrar a los fiscales distritales y agentes fiscales<sup>530</sup>, así como también definir los procedimientos de selección ‘concursos de oposición y méritos’ de los servidores judiciales.<sup>531</sup> Los funcionarios de la carrera fiscal están sometidos al régimen implementado en la carrera de la Función Judicial.<sup>532</sup>

313. Ahora bien, el COFJ señala que los procesos de selección para servidores de la carrera fiscal deben ser públicos,<sup>533</sup> e inician con una resolución motivada emitida por el Pleno. Dentro del concurso de oposición y méritos los postulantes deben cumplir requisitos generales,<sup>534</sup> requisitos específicos<sup>535</sup> y observar el perfil elaborado entre la FGE



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

y el Consejo de la Judicatura<sup>536</sup>; es decir, se evidencia que incluso en la elaboración de los perfiles que deben cumplir los aspirantes a la carrera fiscal interviene de manera directa el Consejo de la Judicatura. Los procesos de concurso tienen seis etapas: convocatoria, calificación, selección, impugnación, formación inicial<sup>26537</sup> y nombramiento, mismas que son dirigidas por la Comisión de Administración de Recursos Humanos del Consejo de la Judicatura.<sup>538</sup>

314. En otras palabras, desde el inicio del proceso de selección de servidores para la carrera fiscal hasta la finalización de este, el Consejo de la Judicatura tiene el control de cada una de las etapas. Esto ha causado varias dificultades, como la selección precaria de fiscales y la falta de objetividad de los procesos.

315. En cuanto a la selección precaria de fiscales, se observa que de cinco procesos que se han ejecutado -en los años 2011<sup>539</sup>, 2012<sup>540</sup>, 2013<sup>541</sup>, 2014<sup>542</sup> y 2017<sup>543</sup> - se han creado tres bancos de elegibles para agentes fiscales, servidores de la carrera fiscal administrativa y cupos de ingreso a la escuela de formación de fiscales correspondientes a los tres primeros procesos. Estos bancos que se encontraban vigentes y fueron agotados en el año 2020<sup>544</sup>, es decir, hasta nueve años después del inicio del primer proceso de selección. De esto, se evidencia también que en los dos últimos procesos de selección no se configuraron bancos de elegibles lo que implica que los mismos no se llevaron a cabo con éxito pues finalizaron en una declaratoria de nulidad de los procesos -siete y cuatro años después de iniciarse los mismos, respectivamente.<sup>545</sup>

316. Sin embargo, el problema más grave ha sido la falta de objetividad de los procesos y sus irregularidades. Así, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (CPCCS-T) al evaluar al Consejo de la Judicatura, encontró que estos procesos estaban dirigidos para interferir en los órganos autónomos, así señaló que:

“(…) [E]l Consejo de la Judicatura (…) omitió supervisar y dirigir con transparencia los concursos de ingreso a la función judicial. Ello, no solamente tuvo un efecto en la calidad de la administración de justicia, sino que también causó la falta de credibilidad de estos concursos con los ciudadanos respecto del servicio público.

El Pleno indica que, respecto del proceso de selección, las irregularidades han sido encontradas en: (i) designación de fiscales, en donde se eligió a autoridades sin perjuicio de las calificaciones efectuadas en los concursos públicos, se modificaron los reglamentos y se aplicaron de forma retroactiva y se designaron a funcionarios postulados para otras provincias”.<sup>546</sup> (El subrayado no es del original)

---

<sup>26</sup> La etapa de formación se gestiona por la Escuela de la Función Judicial -institución que cuenta con un Consejo Directivo cuyos dos de sus miembros son delegados del Consejo de la Judicatura uno de los cuales preside dicho Consejo Directivo.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

317. Como consecuencia de estos precarios y manipulados procesos de selección, actualmente en el Ecuador existe un déficit de fiscales. Así, mediante Resolución Nro. 056-FGE-2020-,<sup>547</sup> la Fiscal General del Estado aprobó el Plan de Cobertura de la FGE a nivel nacional para el período 2020 – 2021; este plan establece un análisis para determinar y distribuir el número de agentes fiscales necesarios en el territorio ecuatoriano, de acuerdo con la población y el número de noticias del delito.

318. La metodología utilizada por la FGE<sup>27</sup> para la determinación del número óptimo de servidores de la carrera fiscal a nivel nacional ha establecido un indicador basado en estándares internacionales que señala que, por cada 100.000 habitantes deben existir ocho fiscales; esto permite a la FGE cumplir con su misión constitucional de dirigir la investigación pre procesal y procesal penal a nivel nacional.<sup>548</sup>

319. Ahora bien, el Ecuador se encuentra dividido en 224 cantones a nivel nacional<sup>549</sup>; en este sentido, según datos oficiales remitidos por la FGE, la institución cuenta con 905 unidades fiscales divididas en 167 cantones, lo que denota que, en 57 de ellos aún no existe presencia institucional.<sup>550</sup> Del análisis realizado al distributivo posicional de la institución, se elaboró un comparativo del número de unidades fiscales a nivel nacional versus los servidores de la carrera fiscal que laboran en cada una de las 24 provincias, evidenciando que en la mayoría de ellas existe un déficit de servidores de la carrera fiscal. Se ha considerado la proyección de población provincial al año 2022,<sup>551</sup> con relación al número de fiscales a mayo del año 2022;<sup>552</sup> tomando en cuenta el ideal ocho fiscales por cada 100.000 habitantes. Este cálculo arroja el siguiente resultado:

PROVINCIA	FISCALES ACTUALES MAYO DE 2022	DÉFICIT DE FISCALES MAYO DE 2022 <sup>28</sup>
Azuay	45	26
Bolívar	14	2
Cañar	20	5
Carchi	14	1
Chimborazo	27	18
Cotopaxi	22	18
El Oro	46	13
Esmeraldas	26	23
Galápagos	2	1
Guayas	172	190
Imbabura	25	14
Loja	25	18
Los Ríos	35	42
Manabí	45	82
Morona Santiago	10	7
Napo	11	1
Orellana	8	5
Pastaza	7	3

<sup>27</sup> Consejo de la Judicatura, Indicadores Estratégicos 2019, Ilustración 3 Tasa de Fiscales Regional

<sup>28</sup> Para calcular el déficit de fiscales se toma en cuenta la meta- “(...) Incrementar a 8 el número de fiscales por cada 100.000 habitantes (...)”





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Pichincha	194	74
Santa Elena	15	19
Santo Domingo Ts.	31	11
Sucumbíos	10	9
Tungurahua	28	21
<b>Zamora Chinchipe</b>	13	0
<b>A Nivel Nacional</b>	<b>845</b>	<b>602</b>

TABLA 3: FUENTE NÚMERO DE AGENTES FISCALES.<sup>553</sup>

320. Se observa que existe un déficit de Fiscales a nivel nacional de 602 en relación con lo que determinan los estándares internacionales.<sup>554</sup> Adicionalmente, solamente en una provincia -Zamora Chinchipe- no existe déficit de fiscales y solamente en cuatro provincias el déficit de fiscales es menor a cinco; particularmente en las provincias más pobladas el déficit incrementa: Guayas, Pichincha y Manabí son las provincias con mayor déficit, pero Guayas supera por más del doble a Manabí, que es la segunda provincia con mayor déficit.

321. Esto tiene serias repercusiones en la administración de justicia. La FGE, al no tener el control administrativo, se encuentra impedida de convocar a concursos de méritos y oposición para cubrir el mencionado déficit; así como tampoco puede decidir sobre aquellos servidores de la institución que se encuentran en comisiones de servicios en otras instituciones y que de acuerdo a la necesidad institucional deberían volver a la FGE.

322. Este déficit implica la lentitud de los procesos que son competencia de la FGE. Así se ha dicho que, en lo que respecta al sistema americano, ‘la sobrecarga y lentitud de los sistemas penales provocó que en América Latina a partir de la década de 1980 muchos países emprendieran reformas a sus sistemas de justicia con el doble fin de hacerlos más garantistas y eficientes’.<sup>555</sup> Los equivalentes a la FGE en el Ecuador han tendido a adquirir un rol protagónico al convertirse en el gran acusador público. ‘El sistema reconoce que los recursos disponibles para enfrentar exitosamente todos los delitos que se cometen cotidianamente son insuficientes’<sup>556</sup>.

### La evaluación y promoción de fiscales.

323. En cuanto a la selección de fiscales, el artículo 264 del COFJ señala:

“FUNCIONES.- Al Pleno le corresponde: (...)

1. Nombrar y evaluar a las juezas y a los jueces y a las conjuetas y a los conjueces de la Corte Nacional de Justicia y de las Cortes Provinciales, juezas y jueces de primer nivel, Fiscales Distritales, agentes fiscales y Defensores Distritales, a la Directora o al Director General, miembros de las direcciones regionales, y directores nacionales de las unidades administrativas; y demás servidoras y servidores de la Función Judicial; (...).”<sup>557</sup>(El subrayado no es del original)



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

324. El COFJ regula las categorías de la carrera fiscal y señala que esta tiene 10 categorías que se ‘gradúan en orden ascendente, desde el número uno hasta el diez’<sup>558</sup>. Cuando un agente fiscal ingresa a la categoría se lo gradúa en el número uno. Así mismo, se indica que, a nivel territorial, existen representantes en cada sección territorial que son designados por concurso; para acceder a estos, los fiscales deben acreditar pertenecer al menos, a la tercera categoría.<sup>559</sup>

325. Ahora bien, una vez ingresado a una categoría de la carrera fiscal los fiscales permanecen en esta por tres años; cumplido este periodo procede la revisión de su expediente para que se resuelva respecto de ‘promoción o permanencia de categoría’ de acuerdo con una serie de criterios de desempeño previstos en el COFJ.<sup>560</sup> Con la finalidad de garantizar el cumplimiento de esta evaluación, se prevé a la ‘falta de evaluación oportuna’ como una falta grave del funcionario responsable de efectuarla.<sup>561</sup>

326. La promoción de categorías dentro de la carrera fiscal se efectúa de acuerdo con los resultados obtenidos en la evaluación de desempeño del servidor y en las pruebas de conocimiento, prácticas y psicológicas.<sup>562</sup> Cabe recalcar que los procesos de promoción deben tener una etapa de impugnación<sup>563</sup> y en los mismos se valora la participación en los diferentes procesos de formación continua y capacitación de la FGE y de la Escuela de la Función Judicial.<sup>564</sup> Como se ha dicho anteriormente, las amplias facultades otorgadas al Consejo de la Judicatura se traducen en que dicho órgano tenga el control de las diferentes etapas de la promoción de categorías dentro de la carrera fiscal, pues la evaluación se encuentra a cargo de este; así como también muchos de los procesos de capacitación y formación continua que son valorados para efectos de la promoción y que se llevan a cabo por la Escuela de la Función Judicial, entidad presidida por un delegado del mismo Consejo de la Judicatura.

327. Es importante destacar que el artículo 36 del COFJ además de establecer los principios y reglas para los concursos de oposición, indica que los mismos son aplicables a los procesos de promoción y finalmente prescribe que el cumplimiento de dicha disposición depende de los reglamentos que el Consejo de la Judicatura dicte para el efecto; es decir, la potestad reguladora de los procesos de promoción tampoco le pertenece a la FGE.

328. Es importante acerca de los procesos de evaluación de los servidores de la carrera fiscal, que el Consejo de la Judicatura ha efectuado las siguientes gestiones: expidió el Reglamento para el inicio de la Evaluación de Desempeño y de Productividad de Agentes Fiscales, Fiscales de Adolescentes Infractores y Fiscales Provinciales pertenecientes a la Fiscalía General del Estado.<sup>565</sup> Así también, aprobó la reapertura de la fase de evaluación de desempeño y de productividad de la carrera fiscal; por lo que, en la actualidad el Consejo de la Judicatura coordina de forma interinstitucional con la FGE para llevar a cabo el proceso de evaluación el cual se estimó duraría un año.<sup>566</sup> De lo señalado se evidencia que el Consejo de la Judicatura aún no ha efectuado ningún proceso de evaluación respecto de



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

los servidores de la carrera fiscal así como tampoco de la carrera fiscal administrativa, lo que denota una falta de atención al control de desempeño y productividad de quienes hacen la FGE.

329. En este sentido, cabe señalar que el Consejo de la Judicatura ha emitido un solo instructivo para efectos de la promoción de las categorías 2 y 3 de la carrera fiscal de los agentes fiscales y fiscales de adolescentes infractores, en el año 2015;<sup>567</sup> proceso que recién al mes de julio de 2022 -7 años después- ha avanzado con la promoción de agentes fiscales a la categoría 2 de la carrera fiscal.<sup>568</sup> Esto, implica que el mencionado, ha sido el único proceso de promoción fiscal que se ha ejecutado.

330. Esta falta de atención a la promoción en la carrera fiscal implica que el trabajo efectuado por quienes son servidores de dicha carrera durante los tres años que deben pertenecer a las diferentes categorías en las que se encuentran no es debidamente evaluado y tampoco reconocido a través de una resolución motivada de promoción o permanencia de categoría; deteriorando así, la calidad de la justicia y la profesionalización de la carrera fiscal. Esta situación que sería diferente de gestionarse por parte de la FGE, pues este es el órgano de la Función Judicial que se beneficiaría de la constante evaluación de sus servidores de carrera y la consecuente promoción de estos.

### **La sanción de fiscales.**

331. La potestad de sanción a los fiscales, así como a los demás servidores judiciales es parte de un proceso disciplinario que se encuentra reglado y que constituye una excepción al derecho a la estabilidad del que se encuentran revestidos los servidores judiciales. Al respecto, el artículo 90 del COFJ señala: 'Las servidoras y servidores de la Función Judicial gozarán de estabilidad en sus puestos o cargos. No podrán ser removidos, suspendidos o destituidos en el ejercicio de sus funciones sino con arreglo a la ley.' Este proceso se encuentra regulado en el Capítulo VII 'Prohibiciones y Régimen Disciplinario' del Título II del COFJ.

332. Respecto del régimen disciplinario, el artículo 102 del COFJ establece que 'Las prohibiciones y el régimen disciplinario que se contiene en este capítulo son aplicables a todas las servidoras y servidores judiciales, sea que pertenezcan a las carreras judicial, fiscal, de la defensoría pública, incluida la división administrativa'.<sup>569</sup> Se resalta que la facultad de sanción que tiene el Consejo de la Judicatura es amplísima: incluye incluso a las carreras administrativas; quienes, además, se encuentran sujetos a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa.<sup>570</sup> En otras palabras, actualmente la FGE no cuenta con la potestad ni siquiera de sancionar a un servidor administrativo.

333. El COFJ prevé cuatro tipos de sanciones disciplinarias que pueden ser impuestas por el Consejo de la Judicatura: (i) amonestación escrita; (ii) sanción pecuniaria; (iii) suspensión del cargo sin goce de remuneración por un plazo máximo de 30 días; y, (iv)



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

destitución.<sup>571</sup> Ahora bien, para la aplicación de estas sanciones, el COFJ prevé tres clases de infracciones:

- (i) Leves: son sancionadas con amonestación escrita o pecuniaria e incluyen conductas como: faltas, atrasos injustificados; utilizar instalaciones para organizar eventos ajenos sus funciones; agredir a compañeros, entre otras.<sup>572</sup>
- (ii) Graves: son sancionadas con la suspensión del cargo e incluyen conductas como: no firmar intencionalmente actas o providencias; no fundamentar actos administrativos; no comparecer a audiencia, entre otras.<sup>573</sup>
- (iii) Gravísimas: son sancionadas con la destitución del cargo e incluyen conductas como: vulnerar la independencia de la Función Judicial; abandonar el trabajo; retener indebidamente documentos; ejercer la profesión de abogado, entre otras. De estas, la más controversial es: ‘intervenir en las causas como jueza, juez, fiscal o defensor público con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable declarados en el ámbito jurisdiccional’.<sup>574</sup>

334. En términos generales, el proceso se ejecuta en las siguientes etapas:

- (i) Denuncia o por oficio;<sup>575</sup>
- (ii) Actuaciones previas;<sup>576</sup>
- (iii) Admisibilidad;<sup>577</sup>
- (iv) Inicio del sumario disciplinario;<sup>578</sup>
- (v) Contestación;<sup>579</sup>
- (vi) Pruebas;<sup>580</sup>
- (vii) Resolución; y,<sup>581</sup>
- (viii) Recurso de apelación.<sup>582</sup>

335. El COFJ señala que el Director General del Consejo de la Judicatura es competente para imponer la sanción de suspensión sin sueldo para ‘las juezas o jueces y a las conjuetas o conjueces de las Cortes Provinciales, a las directoras o a los directores regionales, a las directoras o a los directores provinciales y a las directoras o a los directores nacionales de las unidades administrativas; y demás servidores y servidoras de la Función Judicial.’<sup>583</sup> Esta resolución puede ser apelada ante el Pleno del Consejo de la Judicatura.<sup>584</sup>

336. La competencia de suspensión que tiene el Director General no incluye a los jueces de la Corte Nacional de Justicia y otros cargos administrativos; en estos casos, el Pleno del Consejo de la Judicatura tiene competencia exclusiva para imponer esta sanción.<sup>585</sup> Así, se señala que le corresponde al Pleno del Consejo de la Judicatura: ‘imponer las sanciones disciplinarias de destitución’<sup>586</sup> e ‘imponer las sanciones disciplinarias de suspensión sin remuneración, multa o amonestación escrita a los servidores judiciales comprendidos en el artículo 102 y en el inciso final del artículo 114’<sup>587</sup> del COFJ.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Son todos los servidores judiciales, sea que pertenezcan a las carreras judicial, fiscal, de la Defensoría Pública, incluida la división administrativa; jueces de la Corte Nacional de Justicia y otros cargos administrativos



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

337. Ahora bien, la Corte Constitucional ha reconocido en sus decisiones la importancia de que los órganos autónomos de la Función Judicial gocen de la garantía de independencia y autonomía. La Corte ha enfatizado en la independencia de la FGE y de los fiscales, y ha dicho:

“36. El control disciplinario sobre los jueces, fiscales y defensores públicos, en particular, ha sido muchas veces distorsionado e instrumentalizado como un mecanismo de injerencia totalmente indebida para direccionar, sancionar, limitar y en forma general influir o determinar decisiones jurisdiccionales o actuaciones directamente vinculadas a estas”.<sup>588</sup> (El subrayado no es del original)

338. La Corte Constitucional ahondó en este tema señalando que el Consejo de la Judicatura como órgano de gestión y administrativo no debería injerir de manera indebida en estos actores importantes de la actividad judicial como lo son los jueces, los fiscales y los defensores públicos:

“91. Esta Corte Constitucional establece, por tanto, que para la aplicación del numeral 7 del artículo 109 del COFJ, la actuación de oficio del CJ atenta al principio constitucional de independencia judicial, analizado previamente a partir del párrafo 22, y especialmente de la independencia judicial interna, al permitir una indebida injerencia en las causas de un órgano de gestión y administrativo sobre actuaciones jurisdiccionales. Esta injerencia supone, a su vez, un inaceptable condicionamiento a las actuaciones judiciales de jueces y juezas, fiscales y defensores públicos, lo cual no solo viola el derecho a un juez independiente, sino que pone en grave riesgo a los derechos que los jueces y juezas deben tutelar. En consecuencia, las respectivas normas de procedimiento del COFJ relativas a la actuación de oficio del CJ no podrán aplicarse para efectos del numeral 7 del artículo 109 del COFJ.”<sup>589</sup> (El subrayado no es del original)

339. En dicha decisión, se limitaron las facultades directas al Consejo de la Judicatura para que pueda destituir por error inexcusable tanto a jueces como a los órganos autónomos, sin una decisión jurisdiccional previa, aclarando que el Consejo de la Judicatura no tiene esta competencia:

“Por tanto, la Corte Constitucional determina que esta declaración jurisdiccional previa es indispensable no solo en el caso del error inexcusable, sino también cuando se impute una actuación con dolo o manifiesta negligencia a un juez o jueza, fiscal o defensor público por su intervención procesal como tal en una causa judicial. En todos estos casos, independientemente de si hay dolo o culpa, o de si la acción y sumario disciplinario se inicia por queja o denuncia, tal declaración jurisdiccional es indispensable pues se trata de actuaciones en el marco de causas judiciales en que la Constitución protege la independencia de los jueces y la autonomía de la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública.”<sup>590</sup> (El subrayado no es del original)



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

340. De lo anterior se observa que la Corte Constitucional ha tratado con el mismo estándar a los servidores jurisdiccionales y a los miembros de los órganos autónomos; ello debido a que ambos deben gozar de la misma garantía de independencia.

341. En el Consejo de la Judicatura, durante el periodo 2017 -2022, se verifica que existen 419 expedientes disciplinarios en contra de servidores de la FGE, incluyendo servidores administrativos y fiscales. De estos, se han resuelto 214 expedientes, de los cuales apenas 120 expedientes corresponden a servidores de la carrera fiscal. Las resoluciones de estos procesos se efectuaron de la siguiente manera: 27 expedientes en el año 2019, 29 expediente en el año 2020, 43 expedientes en el año 2021 y 21 expedientes hasta agosto del año 2022.<sup>591</sup> De lo manifestado se evidencia que en los años 2017 y 2018 no existió resolución alguna sobre sumarios disciplinarios contra servidores de la carrera fiscal.

342. Es decir, en promedio, el Consejo de la Judicatura resuelve 19,8 procesos disciplinarios en contra de fiscales por año;<sup>30</sup> es decir, hay una clara falta de gestión sustanciadora y resolutoria por parte del Consejo, tal es así que, al mes de agosto de 2022, el Consejo de la Judicatura tiene pendientes de sustanciación y resolución 205 sumarios disciplinarios en contra de servidores de la FGE.<sup>592</sup>

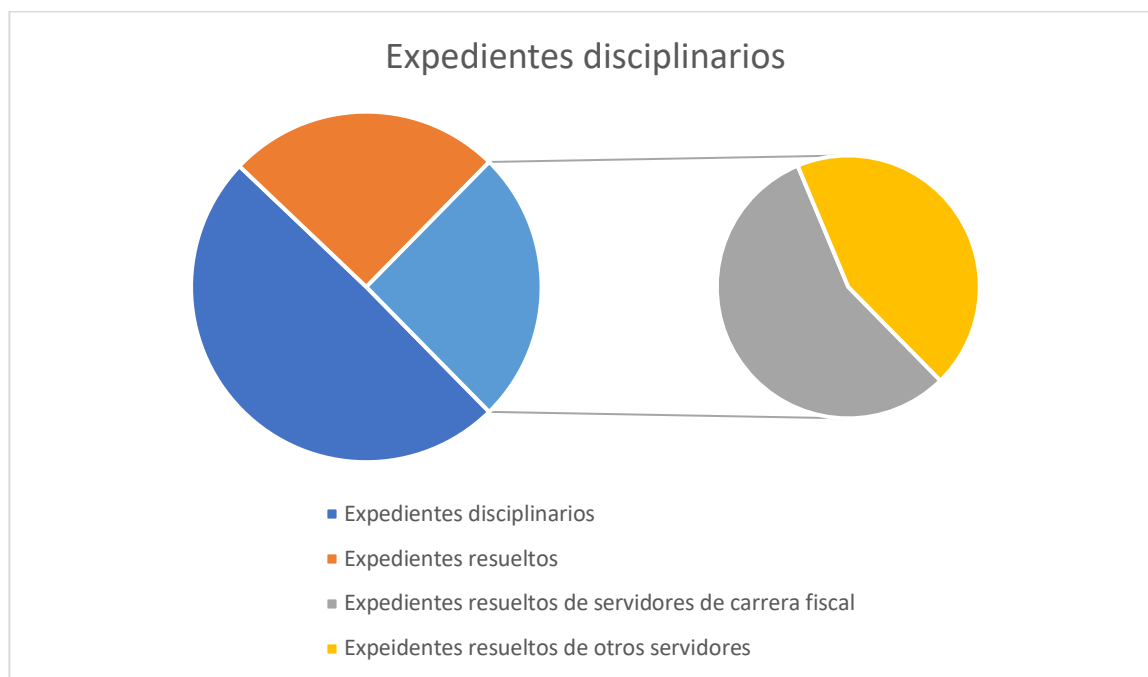


IMAGEN 11: EXPEDIENTES DISCIPLINARIOS DE FISCALÍA<sup>593</sup>

### **La vinculación y desvinculación de funcionarios de la carrera fiscal administrativa.**

343. El artículo 280 del COFJ en referencia a las funciones del Director General del Consejo de la Judicatura, señala:

<sup>30</sup> Para este cálculo se han tomado los años 2017-2021, tomando en cuenta que el 2022 sigue en curso.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

“1. Dirigir y supervisar la administración de los recursos humanos, financieros, administrativos de la Función Judicial y los procesos de selección, evaluación, formación profesional y capacitación continua, en el ámbito de su competencia; (...)

5. Proponer y ejecutar los procedimientos para el mejoramiento y modernización de la Función Judicial, para la selección, concursos de oposición y méritos, permanencia, disciplina, evaluación y formación y capacitación de las servidoras y servidores de la Función Judicial, en el ámbito de su competencia. (...)”<sup>594</sup> (El subrayado no es del original).

344. Con lo cual, la FGE en la práctica, no goza de autonomía administrativa, pues efectivamente no selecciona ni sanciona a sus servidores administrativos. En otras palabras, es el Consejo de la Judicatura, -el órgano ‘administrativo’- es el que termina ejerciendo estas facultades respecto de uno de los órganos autónomos.

### (ii) Sobre la falta de autonomía presupuestaria.

345. Respecto de la autonomía presupuestaria se observa que el artículo 181 de la Constitución claramente excluye a los órganos autónomos de la aprobación de la proforma presupuestaria que le compete al Consejo de la Judicatura. Así, expresamente indica: ‘Serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley: (...) 2. Conocer y aprobar la proforma presupuestaria de la Función Judicial, con excepción de los órganos autónomos.’<sup>595</sup> Sin perjuicio de lo cual, el COFJ establece en el artículo 264:<sup>596</sup>

“FUNCIONES.- Al Pleno le corresponde: (...)

6. Elaborar la proforma presupuestaria de la Función Judicial que será enviada para su aprobación según la Constitución. En el caso de los órganos autónomos, deberán presentar al Pleno del Consejo de la Judicatura su propuesta presupuestaria para su incorporación al presupuesto general de la Función Judicial;”<sup>597</sup> (El subrayado no es del original)

346. De la norma citada se desprende que el legislador ha mermado todavía más la autonomía de la FGE, despojándola incluso de su autonomía presupuestaria; pues, es finalmente el Consejo de la Judicatura es el que ‘incorpora’ la propuesta presentada por los órganos autónomos, al presupuesto general de la Función Judicial. Con lo cual, en realidad, a pesar de que la FGE sea un órgano autónomo, no goza de un marco constitucional ni legal conducente a ejercer esta autonomía de forma material.

### (iii) Sobre la falta de autonomía financiera.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

347. Sin perjuicio de las problemáticas planteadas es necesario mencionar que el artículo 284 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial reconoce como parte de las atribuciones del Fiscal General del Estado el ‘Dirigir la administración de los recursos financieros de la FGE, es decir solamente esta esfera de la autonomía que es constitucionalmente reconocida a la FGE como un órgano autónomo de la Función Judicial guarda coherencia en la regulación legal que existe acerca de la misma.

### *(c) Fundamentación del proyecto*

348. La FGE en el Ecuador ha tenido antecedentes de casi nula autonomía; se anota que, durante el siglo XX, lo que ahora es la FGE era un solo organismo público con la Procuraduría General del Estado.<sup>598</sup> A través de la Constitución Política de 1997, se separó a estas dos instituciones ‘formando dos organismos independientes y consecuentemente con funciones específicas para cada uno’.<sup>599</sup> La Constitución de 1998 creó el Ministerio Público, representado por el Ministro Fiscal General del Estado; a este Ministerio se lo reconoció como ‘independiente en sus relaciones con las ramas del poder público’<sup>600</sup> y tenía entre sus facultades dirigir y promover la investigación pre procesal y procesal penal.<sup>601</sup> Finalmente, en la actual Constitución, la FGE orgánicamente es parte de la Función Judicial y tiene autonomía declarativa.

349. El proyecto de enmienda tiene como objetivo garantizar la autonomía de la FGE y, con ello, fortalecer el principio de independencia judicial. Esto, en consideración del rol que tienen los fiscales dentro de una democracia. Los fiscales están llamados a ‘asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal.’<sup>602</sup> Al respecto, la CIDH ha señalado que:

“(...) [L]a relación de dependencia que puedan tener las fiscalías respecto de otros órganos, puede tener un impacto sobre su actuación independiente, tanto en la efectividad e impulso de la investigación, así como en las implicaciones que tenga el debido proceso.”<sup>603</sup> (El subrayado no es del original)

350. Si bien la autonomía y la independencia no son sinónimos, desde el análisis efectuado, se puede verificar que están íntimamente relacionados. En esa línea, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha reconocido la garantía de la independencia judicial como un derecho humano<sup>604</sup>, -y aunque tradicionalmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha abordado este tema desde la perspectiva de la judicatura-, recientemente, ha comenzado a hacerlo desde la perspectiva y los desafíos de los órganos de procuración de justicia.<sup>605</sup> En este sentido, se ha observado que la autonomía de los fiscales resulta clave para:

- (i) Garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas (especialmente de graves violaciones de derechos humanos);<sup>606</sup>
- (ii) Respetar los derechos del imputado en el proceso penal (especialmente, su a la presunción de inocencia);<sup>607</sup> y,





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- (iii) El cumplimiento del deber estatal de investigar, perseguir y sancionar los delitos y las violaciones a derechos humanos.<sup>608</sup>

351. Así, el hecho de que exista un órgano externo que afecte esta autonomía de fiscales, puede ocasionar un grado de presión inadecuada -esta debe ser evitada a toda costa. En esa línea, se ha señalado que:

“[L]os fiscales deberán tener presente la situación del sospechoso y de la víctima, protegiendo al mismo tiempo el interés público; aunque su labor no debe concebirse como una labor de protección de los intereses del gobierno, de un partido político o de cualquiera otra institución estatal pues los fiscales deben permanecer ajenos a los intereses -personales o de otra índole- así como a las presiones del público”.<sup>609</sup>  
(El subrayado no es del original)

352. La falta de autonomía y profesionalización de las agencias encargadas de investigar y perseguir los delitos ‘son parte de las causas estructurales de la impunidad en los países de América Latina, ya que obstruye un proceso de investigación integral, exhaustivo y oportuno’<sup>610</sup>. En este contexto se resalta que:

“[E]l derecho internacional ha establecido algunos estándares y criterios que buscan fortalecer algunos procesos y procedimientos que afectan el desempeño de la labor de los fiscales y que están orientados a garantizar su autonomía a nivel individual. Entre estos procesos, procedimientos y criterios se encuentran: 1) los procesos y criterios de selección y nombramiento, 2) los procesos y criterios de ascenso, 3) las condiciones de servicio, estabilidad en el cargo y el régimen de traslados y rotaciones, 4) los criterios para definir la relación de los y las fiscales con las directrices e instrucciones, 5) los criterios que rigen la asignación de casos, 6) la relación de las y los fiscales con la policía, 7) la seguridad de los y las fiscales y sus familiares, 8) la capacitación especializada y 9) la garantía de ejercicio de los derechos de libertad de expresión, asociación y reunión con el propósito de proteger sus derechos y para cuestiones relativas a la administración de justicia y el fomento y la protección de los derechos humanos”<sup>611</sup>. (El subrayado no es del original)

353. Ahora bien, respecto del diseño constitucional de las fiscalías a nivel internacional, existen diversos modelos. Una primera alternativa es el de aquellos países en los que la FGE tiene algún grado de dependencia del Poder Judicial<sup>612</sup> -como es el caso ecuatoriano-. Un segundo modelo es aquel en el que la FGE está supeditada al Poder Ejecutivo,<sup>613</sup> y, finalmente un tercero modelo es aquel en el que la FGE no pertenece a ninguno de los poderes del Estado, gozando de autonomía e independencia absoluta en todos los ámbitos.<sup>614</sup>

354. Respecto de la autonomía administrativa, en la región se encuentra que nueve países permiten a estas instituciones seleccionar a su propio personal; aquello ocurre por ejemplo



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

con: Colombia,<sup>615</sup> Chile,<sup>616</sup> Bolivia<sup>617</sup>, Perú<sup>618</sup>, Argentina<sup>619</sup>, Cuba<sup>620</sup>, México<sup>621</sup>, Nicaragua<sup>622</sup> y Honduras<sup>623</sup>. La opción adoptada por la mayoría de los países de la región ‘se fundamenta en la idea que la autonomía asegura que el Ministerio Público tenga el espacio institucional necesario para que pueda cumplir sus funciones y objetivos de acuerdo con el nuevo sistema procesal penal’.<sup>624</sup>

355. Resultaría legítimo cuestionarse si los cambios constitucionales tienen un real efecto en la independencia judicial material, es decir, si es que la independencia *de facto* se relaciona a la independencia *de iure*. Si bien la premisa de que existe relación entre ambas ha sido apoyada,<sup>625</sup> existe escepticismo al respecto. La evidencia empírica obtenida de 192 países desde 1960 hasta 2008<sup>626</sup> ha encontrado que no todas las disposiciones constitucionales afectan a la independencia *de facto*; pero que, en sistemas en donde el poder Ejecutivo tiene controles políticos fuertes, las normativas respecto de selección y destitución de los jueces tienen gran incidencia en la independencia *de facto*. En otras palabras, para garantizar la independencia judicial material se deben establecer garantías normativas que provean la correcta combinación de protección de ingreso y permanencia de los operadores de justicia – en este caso, de los fiscales-. Así, se ha concluido que:

“Encontramos que las únicas disposiciones de las constituciones que afectan a la independencia judicial de facto son las que probablemente se autoimponen como resultado de la competencia entre los poderes ejecutivo y legislativo. Específicamente, argumentamos que la independencia judicial se ve reforzada en la práctica cuando tanto el proceso de selección como el de destitución de los jueces garantizan que estos sean independientes de otros actores políticos. El efecto es más fuerte en contextos en los que la autoridad ejecutiva está controlada por otros actores políticos y en regímenes autoritarios. (...)”<sup>627</sup> (El subrayado no es del original)

“Por lo tanto, una hipótesis lógica que se podría derivar de nuestros resultados es que puede haber un mejor cumplimiento de las disposiciones constitucionales no relacionadas con el poder judicial, como los derechos constitucionales, en las constituciones con los procedimientos de selección y destitución judicial especificados que en los países sin dichas protecciones. La idea de que la protección efectiva de jure del poder judicial puede mejorar el cumplimiento general de la constitución es una posibilidad intrigante que vale la pena probar en futuras investigaciones. El hallazgo de esta relación sugeriría que los redactores de las constituciones tienen cierto poder sobre si sus productos son meras barreras de pergamino o algo más.”<sup>628</sup> (El subrayado no es del original)

356. Resulta relevante resaltar que hecho de que el constituyente fije disposiciones respecto de la selección y destitución de operadores de justicia – como los fiscales – tiene incidencia no solo en la independencia judicial *de facto*; sino también – y, sobre todo – en el cumplimiento de los derechos constitucionales. Esto significa que la presente enmienda



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

busca alcanzar más que solo la independencia judicial como un valor en sí mismo, sino que busca garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos de los ecuatorianos.

357. La independencia y autonomía de los y las fiscales debe ser garantizada a través de la autonomía de la propia institución y a través de la regulación de varios procesos, procedimientos y criterios que contengan o representen salvaguardas de la autonomía e independencia individual de cada fiscal. Por lo cual, el proyecto de enmienda efectúa busca garantizar el principio de autonomía de la FGE, a través de:

- (i) La creación de un consejo fiscal dentro de la FGE;
- (ii) La determinación de las competencias que ejercerá dicho consejo fiscal;
- (iii) La fijación de principios para la selección, evaluación y ascensos de fiscales; y,
- (iv) La fijación de principios para la sanción de fiscales.

### (i) Sobre el consejo fiscal.

358. El consejo fiscal se ha concebido como un órgano técnico de apoyo de la FGE, que tiene como finalidad precautelar la legitimidad, profesionalización de carrera fiscal a través de la ejecución de los procesos administrativos de su competencia. Este órgano es designado por la máxima autoridad de la FGE sin interferencia o participación de ninguna otra autoridad o institución, precisamente porque la enmienda busca fortalecer la autonomía de esta entidad. El proyecto de enmienda se efectúa en observancia de lo indicado por la CIDH respecto de que lo que se debe procurar ‘garantizar que los operadores de justicia realicen sus labores de manera imparcial e independiente, en respeto al principio de separación de los poderes y libre de toda amenaza o presión.’(El subrayado no es del original)

359. El consejo fiscal permitirá que al interior de la FGE exista un organismo que garantice la independencia de los fiscales inferiores frente a sus superiores respecto a injerencias indebidas y tendrá a su cargo la selección de los aspirantes a la carrera fiscal, también cumplirá con ejecutar los procesos necesarios para sancionar a aquellos responsables de infracciones. Adicionalmente, de acuerdo al proyecto de enmienda, el consejo fiscal se centrará solamente en la carrera fiscal; no la carrera fiscal administrativa que será regulada por la ley. Esto se hace con la finalidad de especializar al consejo para temas relacionados con la administración de justicia.

360. El consejo fiscal se crea como un órgano administrativo que es parte de la FGE; se conformará por siete miembros que serán designados por la máxima autoridad de la FGE. Sin embargo, tomando en cuenta sus funciones directamente vinculadas con la carrera fiscal, estos miembros deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- (i) Ser ecuatoriana o ecuatoriano y hallarse en goce de los derechos de participación política;<sup>629</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- (ii) Acreditar probidad, diligencia y responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones, de conformidad con el reglamento que dictará el Consejo de la Judicatura;<sup>630</sup>
- (iii) Ser abogada o abogado con título de tercer nivel legalmente reconocido.<sup>631</sup>
- (iv) Certificado de calificaciones generales de carrera otorgado por la universidad en la que obtuvo el título;<sup>632</sup>
- (v) Certificado de evaluación del periodo de práctica previa a la obtención del título de abogado otorgado por la institución en la que se lo realizó. Este requisito es válido para quienes hubieren obtenido su título con posterioridad a la expedición del reglamento que regula la práctica pre profesional obligatoria;<sup>633</sup>
- (vi) Relación escrita de las motivaciones por las cuales el postulante aspira a ingresar al servicio judicial. Esta relación se utilizará como uno de los elementos en las pruebas teóricas orales y psicológicas; y,<sup>634</sup>
- (vii) Declaración juramentada de no haber sido condenado por delitos de concusión, cohecho, extorsión, peculado, defraudación al Estado y demás entidades y organismos del sector público o prevaricato.<sup>635</sup>

361. En definitiva, los miembros del consejo fiscal deberán cumplir los mismos requisitos que se requieren para ingresar a la carrera fiscal; pero, además, y con el objetivo de prevenir conflictos de intereses, se agrega la prohibición de participar en este para quienes pertenezcan a la Función Judicial. Este impedimento tiene como finalidad garantizar el cumplimiento del artículo 232 de la Constitución, como una garantía normativa previa de imparcialidad. Lo mencionado, sin perjuicio de los requisitos que la ley determine adicionalmente para el ingreso a la carrera fiscal – en otras palabras, la disposición se refiere a un estándar mínimo que deben cumplir los miembros del consejo fiscal.

362. Como se observará en adelante, las garantías que se han previsto por parte del SIDH para la selección de fiscales, requieren que sea un órgano especializado el seleccione, evalúe y promueva a estos en función de una valoración objetiva de la calidad profesional de los postulantes; no puede tratarse de un órgano de talento humano administrativo, sin preparación o conocimiento respecto de la labor de los fiscales. Es por ello, que se considera necesario la creación de un consejo fiscal que cumpla requisitos mínimos y que pueda comprender cómo valorar méritos y el trabajo de los fiscales desde un punto de vista técnico jurídico. Mal se haría, delegando estas funciones a personal administrativo de talento humano que no cumplen con al menos, los mismos requisitos, que los fiscales requieren para el ingreso a la carrera fiscal.

### (ii) Sobre los procesos de selección, evaluación, ascensión y sanción.

La selección, evaluación y ascensión.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

363. Respecto al sistema de designación de fiscales, la CIDH se ha señalado que, si no se respetan ciertos parámetros básicos, ‘el régimen de selección y nombramiento podría facilitar un alto grado de discrecionalidad por parte de las autoridades que participan en el proceso, en virtud de lo cual, las personas escogidas no serían, necesariamente, las más idóneas.’<sup>636</sup> La CIDH comparte con la Relatora Especial de Naciones Unidas al manifestar que:

“[U]no de los principales problemas en algunos países de la región es el elevado grado de politización de los sistemas de selección, nombramiento o elección de las y los operadores de justicia, el cual se inicia en muchos casos en los procesos de selección de las más altas jerarquías en cabeza de las entidades de justicia y se traslada al nombramiento de las demás instancias afectando el funcionamiento de todo el aparato de justicia.”<sup>637</sup>

364. Sobre los procesos de designación, los estándares internacionales en la materia recomiendan que:

“[L]os y las fiscales deben ser seleccionados siguiendo procedimientos transparentes, justos e imparciales y sobre la base de criterios objetivos que permitan evaluar el mérito y las capacidades de los aspirantes con base en un perfil previo, detallado y de carácter normativo. Se espera, al respecto, que las personas seleccionadas como fiscales sean personas probas, idóneas y con una formación y calificaciones jurídicas adecuadas, y que estos requisitos se establezcan en la legislación que regula el funcionamiento de la FGE, pues de esto depende el ejercicio de una función autónoma e independiente”.<sup>638</sup> (El subrayado no es del original)

365. Por ejemplo, en sus recientes Observaciones Preliminares sobre su visita a Guatemala,<sup>639</sup> la CIDH ha recomendado:

“Fortalecer la independencia judicial en el país mediante procesos de selección y nombramiento conforme a los estándares interamericanos y que en todo caso tengan por propósito seleccionar y designar a las y los operadores con base en el mérito y las capacidades profesionales. Con el fin de fortalecer la independencia de las y los operadores de justicia que integrarán los más altos puestos dentro del poder judicial, fiscalía o defensoría pública la Comisión considera conveniente la celebración de audiencias o de entrevistas públicas en las que la ciudadanía, las organizaciones de sociedad civil y otros interesados tengan la posibilidad de conocer los criterios de selección.”<sup>640</sup> (El subrayado no es del original)

366. En esta lógica, el accionar del consejo fiscal en su capacidad de selección, evaluación y ascenso deberá siempre garantizar que sus procesos cumplan con los preceptos de veeduría, imparcialidad, objetividad, oralidad, meritocracia, transparencia y publicidad.<sup>641</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

La sanción.

367. Respecto a la capacidad sancionatoria en un sistema autónomo la CIDH ha señalado que:

“(…) [E]n todos los casos deben garantizarse y respetarse los principios de competencia, independencia e imparcialidad de las autoridades que tengan a su conocimiento los procesos disciplinarios que se adelanten contra los y las fiscales, dado que la función disciplinaria es una función materialmente jurisdiccional y estos principios son un presupuesto esencial del debido proceso, con independencia de que la autoridad disciplinaria no sea formalmente un tribunal.”<sup>642</sup>(El subrayado no es del original)

368. Los fiscales no deben actuar con temor a ser destituidos arbitrariamente del cargo o sometidos a sanciones. Para ello, todas las denuncias presentadas:

“[D]eben ser tramitadas con prontitud e imparcialidad y la determinación de si un comportamiento o conducta determinados constituyen un motivo de sanción debe ser realizada por un órgano independiente e imparcial, con arreglo a procedimientos imparciales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en los artículos 10 y 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Ello incluye el principio de la presunción de inocencia, el derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas y el derecho a defenderse personalmente o por un defensor de su elección”<sup>643</sup>. (El subrayado no es del original)

369. La protección de los finales debe darse también a través de los procedimientos y causas que regulan las destituciones, siendo esto una garantía que favorece la aplicabilidad de la autonomía y la independencia de las funciones. Por ello, la destitución de los y las fiscales ‘debe estar sujeta a criterios estrictos, que no deben socavar la realización independiente e imparcial de sus funciones.’ La Corte Constitucional ha señalado que:

35. Desarrollando estos principios constitucionales, el artículo 123 del COFJ establece que al igual que los jueces, los y las fiscales, defensores y defensoras públicas están sometidos únicamente a la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley. En consecuencia, a estos funcionarios les son aplicables las mismas garantías del debido proceso que a los jueces en el juzgamiento disciplinario de sus actuaciones, como lo han establecido múltiples instrumentos internacionales<sup>644</sup>

370. En el caso de El Salvador el ‘Reglamento de la Carrera Fiscal’ establece claramente en su artículo 7 que los miembros de la FGE que hayan ingresado a través de la carrera:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

“[T]ienen estabilidad en sus labores y no pueden ser removidos, suspendidos, ni desmejorados en su posición, en el escalafón fiscal y demás prestaciones, si no en los casos y mediante los procedimientos especialmente previstos en la Ley Orgánica, el presente reglamento y demás leyes aplicables.”<sup>645</sup>

371. Por lo que tales procedimientos deben desarrollarse garantizando el debido proceso, celeridad, respetando la independencia judicial y garantizando el derecho a la audiencia y a la defensa. El consejo fiscal respecto a los procesos disciplinarios deberá actuar en fiel respeto de los principios antes mencionados al tener la competencia de sancionar a los fiscales.

### (iii) Sobre las disposiciones transitorias.

372. Por mandato constitucional, lo aprobado por el soberano tiene efectos de obligatorio e inmediato cumplimiento, pues se trata de la aplicación de un mecanismo de democracia directa, es decir, es una orden del mandante. Así, lo establece el artículo 106 de la Constitución: ‘El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento’, en el mismo sentido replica a LOE en el artículo 201.

373. Ahora bien, para que la enmienda pueda cumplirse de forma inmediata se han previsto una serie de disposiciones transitorias que permitirán la aplicación del cambio normativo; esencialmente se ha determinado que:

- (i) Declaratoria de desierto los procesos de evaluación, designación y ascensión de fiscales que se encontrase llevando a cabo el Consejo de la Judicatura: esta disposición se incluye para garantizar que el órgano que ejecute estos procesos sea el competente. Adicionalmente, toda vez que se refiere a procesos en curso, no se afectan derechos de postulantes o fiscales -sino que, solamente meras expectativas.<sup>646</sup>
- (ii) Continuación de los procesos sancionatorios que se encuentren llevando a cabo el Consejo de la Judicatura hasta su conclusión: esta disposición se incluye con la finalidad de garantizar el debido proceso<sup>647</sup> y no alterar la competencia de la autoridad sustanciadora una vez que ya se ha iniciado.
- (iii) Designación del consejo fiscal: se prevé que la Fiscal General del Estado tenga 30 días para conformarlo y se le otorga al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) el mismo plazo para que efectúe la asignación presupuestaria para su funcionamiento. La Fiscal General del Estado, en aplicación de sus facultades regulatorias que le confiere el COFJ, emitirá un estatuto que regule la presenta enmienda, mientras la Asamblea Nacional aprueba la correspondiente ley reformativa.<sup>648</sup>
- (iv) Tramitación de la ley reformativa al Código Orgánico de la Función Judicial: las modificaciones legislativas que correspondan las tendrá que realizar la Asamblea Nacional, pero se dispone que la FGE, en uso de sus



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

facultades de iniciativa normativa,<sup>649</sup> proponga las regulaciones pertinentes. De esta forma, en ejercicio de su deber de deliberación democrática y en función de los principios enmarcados en la presente enmienda, la Asamblea Nacional legislará lo pertinente para la aplicación de la presente modificación al ordenamiento jurídico *infra* constitucional.

### **(d) Fundamentación de la vía**

374. La Corte Constitucional conoció una propuesta de reforma parcial, que proponía que la FGE sea independiente del Consejo de la Judicatura, para que se ubique por fuera de la Función Judicial, como órgano autónomo e independiente de dicha Función. Esta propuesta fue valorada por la Corte Constitucional como una reforma parcial. Se anota que esta Corte Constitucional se pronunció en de esta forma porque los peticionarios consultaron si es que la vía de reforma parcial era una vía conducente para tramitarla; sin embargo, no se le consultó respecto de la enmienda.

375. Adicionalmente, se recalca que esta propuesta de enmienda constitucional busca garantizar la autonomía de la FGE frente al Consejo de la Judicatura, dejándola dentro de la Función Judicial, lo cual se ajusta a la voluntad del constituyente. En este sentido la intención de esta modificación es que la FGE pueda designar a sus fiscales, evaluarlos, promoverlos y sancionarlos, así como manejar su propio presupuesto para que goce de una verdadera autonomía; principio que como se ha señalado, está previsto en la Constitución.

376. La propuesta en cuestión busca modificar la Constitución de la República del Ecuador a través de una enmienda constitucional. A continuación, se demostrará que la misma:

- (i) No restringe derechos ni garantías constitucionales;
- (ii) No modifica el procedimiento de reforma de la Constitución;
- (iii) No altera su estructura fundamental;
- (iv) No altera el carácter y elementos constitutivos del Estado.

377. Debido a que la propuesta trata sobre la autonomía de la FGE, no podría existir una valoración de que esta modifica el procedimiento de reforma de la Constitución. Por tanto, es necesario pasar al siguiente requisito, que requiere que la propuesta no restrinja derechos ni garantías. Respecto a esto, la propuesta buscaría esencialmente que se garantice la autonomía de la FGE, por lo que no se encuentran derechos en conflicto con esta modificación, por las consecuencias de esta propuesta garantizarían los mismos. Esto debido a que, al garantizarse la autonomía de la FGE, los derechos relacionados con la tutela judicial efectiva, debido proceso, y al derecho de la verdad se verían beneficiados por la misma como se desarrolló en línea anteriores. En este sentido, se considera que no existe ninguna restricción a derechos ni garantías constitucionales.





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

(i) La propuesta no modifica ni altera la estructura fundamental de la Constitución.

378. Respecto a la estructura fundamental la Corte ha dicho que:

“21. [L]a estructura fundamental de la Constitución, no hay disposición alguna que indique en qué consiste (...) no puede referirse a sólo un tema formal referente a la división de su texto en títulos, capítulos, y secciones, sino que su análisis debe profundizarse.”<sup>650</sup>

379. Es preciso denotar, que la presente modificación buscaría garantizar la autonomía de la FGE. Se mantendría la estructura respecto a la composición orgánica tanto de la Función Judicial, ya que mantendría sus órganos judiciales, autónomos, auxiliares, y su órgano de administración. Así también cada una de estas instituciones mantendría su estructura y su funcionamiento. Sin embargo, la atribución de seleccionar a los jueces y a los servidores de la Función Judicial en la actualidad corresponde al Consejo de la Judicatura. Se debe entonces entender si traspasar esta atribución, que mantiene actualmente el Consejo de la Judicatura respecto a la selección, evaluación, ascensos y sanción a la FGE afecta la estructura fundamental prevista en la Constitución.

380. La Corte Constitucional en otro caso, analizó que el mantener la institución en la estructura de la Constitución, y traspasar ciertas atribuciones a otra institución no afecta necesariamente la estructura fundamental del Estado, y puede por tanto ser tramitado vía enmienda. La Corte consideró que solamente si la atribución es definitoria de dicho órgano, entonces no podría modificarse la Constitución a través de una enmienda constitucional, ya que constituiría en sí un cambio orgánico, y por tanto deberá tramitarse a través de reforma parcial. En casos análogos, la Corte dijo:

“34. En este sentido, el traspaso de la atribución de designación de autoridades no conlleva la alteración de la estructura fundamental de la Constitución, pues el CPCCS se mantiene en dicha estructura como parte de la Función de Transparencia y Control Social y podrá ejercer el resto de potestades establecidas en el marco constitucional, las mismas que guardan relación con la finalidad constitucional no sólo de este organismo sino de la Función referida. Vale señalar que la designación de determinadas autoridades no es una atribución definitoria de un órgano como el CPCCS y puede ser ejercida por otro organismo, por lo que su traspaso es viable sin alterar la estructura fundamental de la Constitución.”<sup>651</sup> (El subrayado no es del original)

381. Por tanto, se debe analizar si la propuesta de que la FGE ejerza efectivamente autonomía al poder seleccionar, ascender y sancionar a su personal se consideraría como una afectación a la estructura fundamental. A continuación, se demostrará que la potestad



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

de seleccionar, ascender y sancionar fiscales no es una atribución definitoria del Consejo de la Judicatura.

382. Al respecto el Consejo de la Judicatura fue concebido para ser un órgano administrativo, o así lo estableció el constituyente en el texto constitucional lo cual fue recogido por la Corte Constitucional, la misma que ha manifestado que:

“De allí que el Consejo de la Judicatura (CJ) tiene un papel decisivo en este marco constitucional de complementariedad entre independencia judicial y responsabilidad. El CJ debe coadyuvar siempre a la creación de condiciones institucionales y administrativas idóneas para un adecuado ejercicio de la independencia judicial. En ninguna circunstancia y bajo ningún concepto, su actuación puede o debe violar, ni tampoco contribuir a violar la independencia judicial; pero sí le corresponde, en el marco estricto de sus competencias, actuar para hacer efectivo el principio de responsabilidad establecido en los artículos 168 y 172 de la Constitución, antes mencionados.”<sup>652</sup> (El subrayado no es del original)

383. Se ha considerado entonces por este mismo órgano constitucional que las competencias o atribuciones definitorias del Consejo de la Judicatura son la cooperación o la ayuda que puede brindar esta institución respecto a crear condiciones institucionales y administrativas idóneas para la Función Judicial. Esto se encuentra concatenado perfectamente con lo que dispone el texto constitucional al definir al Consejo de la Judicatura como el órgano de gobierno y administración de la Función Judicial. Tanto es así que, si era parte de las atribuciones definitorias del Consejo de la Judicatura la selección, ascensión y hasta sanción de autoridades de la FGE, la Corte Constitucional no podría haber limitado esta atribución en relación con el error inexcusable.

384. Adicionalmente la enmienda propuesta buscaría respetar lo señalando al garantizar que el proceso de selección, evaluación, ascensos y sanción de los servidores fiscales se realice de conformidad con los principios de mérito y oposición, y que sean dirigidos por el consejo fiscal; este se conformará por un órgano colegiado de siete personas con los mismos requisitos que debe cumplir un fiscal, lo cual, a su vez, al ser un órgano colegiado el grado de influencia que puede tener el fiscal se vería dirimido entre otras opiniones y voces.

385. La selección de los miembros del consejo fiscal se realizará por la o el Fiscal General,

386. La propuesta no modifica la estructura fundamental, ya que solo es un ajuste normativo para que cumpla con lo dispuesto en los principios de la independencia judicial tanto interna y externa, como la autonomía que tiene que gozar la FGE, para actuar de conformidad con el objeto de que le fue entregado por la Constitución.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

387. Por otra parte, también la Corte Constitucional ha señalado que estas atribuciones respecto a la selección, ascensión y especialmente sanción de los órganos autónomos, no pueden ejecutarse en desmedro de la independencia judicial de la cuál deben gozar los órganos que participan en el ejercicio de la jurisdicción, del proceso judicial, como son los jueces, y los órganos autónomos. Esto debido a que, la Constitución ya prevé que la FGE tenga independencia interna y externa, así como autonomía debido a, valga la redundancia, su calidad de órgano autónomo.

388. Consecuentemente se debería entender que se está aportando con mayor claridad y medios de eficacia para la aplicación de la Constitución a través de esta enmienda, de lo que se evidencia que no se está afectando la estructura fundamental de la Constitución por el contrario se pretende aportar a la armonización de esta, y por tanto se cumple con el requisito contenido en la Constitución para que la propuesta sea tramitada a través de una enmienda constitucional.

### (ii) La propuesta no altera el carácter ni los elementos constitutivos.

389. Respecto a los elementos constitutivos la Corte ha señalado que:

“25. [E]l carácter y elementos constitutivos del Estado no se circunscriben únicamente a características, sino que implica una amplia dimensión espacial, institucional, jurídica, política y social de la organización estatal. Por lo tanto, no se puede reducir a una lista de ítems cuantitativos, en su lugar implica un concepto cualitativo, integral y profundo.”

26. El Estado por definición se encuentra al servicio del pueblo y surge de la necesidad de la sociedad de organizarse, esto nos permite establecer una concepción estatal que no abarca únicamente una unidad colectiva, sino que pasa a ser una unidad teleológica del pueblo que es el titular del poder de mando originario y busca el bienestar compartido.

27. En esta línea, los distintos estamentos están llamados a conciliar sus aspiraciones, exigencias y expectativas, principalmente en la Constitución que además de ser la norma jurídica suprema que establece la organización del poder político y el reconocimiento de derechos y garantías, es un pacto de convivencia social.”<sup>653</sup> (El subrayado no es del original)

390. La FGE no afecta en ningún sentido ninguno los elementos que constituyen al Estado ecuatoriano. El sistema democrático en el Ecuador se mantendría, y se fortalecería ya que la independencia judicial es uno de los pilares esenciales de la democracia. Así lo ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos al señalar que: ‘Esta Corte resalta que la separación de poderes guarda una estrecha relación, no sólo con la consolidación



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

del régimen democrático, sino además busca preservar las libertades y derechos humanos de los ciudadanos.’

391. Asimismo, esta propuesta fortalecerá el elemento constitutivo del Estado como un Estado constitucional de derechos y justicia. Esta aseveración se da ya que, con autonomía administrativa, la FGE podrá cumplir con su función de investigar de manera eficiente y celeridad. Esto debido a que con el conocimiento experto y técnico que dispone la FGE, podrá analizar y tomar decisiones respecto a las necesidades propias de su institución, así como actuar de manera directa al conocer un actuar negativo de los fiscales que la componen. Así también se fortalece el derecho de los servidores de la FGE, ya que quien les va a juzgar o evaluar, serán personas que necesariamente conocen el ejercicio especializado del consejo fiscal de la investigación pre procesal, así como las dirigidas en ejercicio de la titularidad de la acción penal pública.

392. La propuesta no modificaría los pesos y contrapesos, sino que cumpliría con garantizar esta autonomía supuestamente garantizada por la misma Constitución a la FGE lo cual es esencial para la institucionalidad del país. En ese sentido no existe un desmedro o afectación a los elementos constitutivos del Estado.

393. Más aún si la propuesta busca la creación de un Consejo Administrativo Fiscal e independiente que será aquella que, de manera independiente, se encargue de estos procesos, para garantizar la independencia interna entre fiscales y demás operadores de la FGE. Esto es crucial para que no existan injerencias internas dentro de un órgano tan relevante como es la FGE respecto a la independencia de la Función Judicial. De esta manera se estarán respetando los principios y estándares internacionales sobre servidores del poder judicial o autoridades de control, pero también los precedentes de la Corte Constitucional.

### (iii) La propuesta respeta la voluntad del constituyente.

394. La propuesta respeta la intención del constituyente ya que desde un inicio este buscó que la FGE sea un órgano independiente. Esta institución se la construyó de la siguiente manera:

“Primero, un régimen funcional desconcentrado agregando esta característica a la unidad, indivisibilidad e independencia de este órgano, que además de autonomía administrativa y económica, tendrá también autonomía financiera, en el sentido de poder disponer de los recursos según sus propias necesidades y prioridades, sin injerencia externa.<sup>654”</sup> (El subrayado no es del original)

395. Así el constituyente consideró que clasificando como un órgano autónomo a la FGE se estaba garantizando que no iba a ser sujeto a vigilancia del Consejo de la Judicatura como se declaró en dicho momento: ‘En cuanto a la Fiscalía General del Estado, se ha



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

dejado claro que es un órgano autónomo de la Función Judicial. Es decir, que no está sometido a la vigilancia y control del Consejo de la Judicatura.<sup>655</sup>

396. Hasta en cierto punto se consideró que ‘(...) la Fiscalía General del Estado, yo creo que es trascendental mantener la situación totalmente autónoma de la Fiscalía General del Estado, no puede ser parte de la administración de justicia ordinaria de la Corte Suprema de Justicia.’<sup>656</sup>

397. La propuesta por tanto no realiza un cambio significativo al texto, por lo que la vía de modificación es la enmienda constitucional. Como se ha demostrado, no existe una restricción a garantías y derechos constitucionales, no se afecta la estructura fundamental de la Constitución, ni tampoco los elementos constitutivos del Estado. En este sentido se debe considerar lo que ha dicho esta Corte Constitucional en que: ‘respetar el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional’.<sup>657</sup> Por tanto, se considera que la vía para realizar la presente modificación constitucional debería ser la enmienda constitucional, prevista en el artículo 441 de la Constitución de la República del Ecuador.

### (e) Considerandos

*Que*, la Función Judicial está conformada por cuatro órganos, entre estos están los autónomos y administrativos. Los órganos autónomos son dos: la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado;<sup>658</sup> mientras que, el órgano administrativo es el Consejo de la Judicatura. Este último es el encargado de la vigilancia, disciplina y administración de los cuatro órganos de la Función Judicial.<sup>659</sup>

*Que*, la Fiscalía General del Estado es el órgano encargado de dirigir la investigación preprocesal y procesal penal y, de acuerdo con la Constitución goza de autonomía administrativa, económica y financiera.<sup>660</sup> Sin embargo, actualmente el Consejo de la Judicatura retiene las facultades de: seleccionar, evaluar, ascender, capacitar y sancionar a todos fiscales y personal administrativo que conforma la Fiscalía General del Estado.<sup>661</sup>

*Que*, el Consejo de la Judicatura no ha realizado un proceso de selección de postulantes para la carrera fiscal en nueve años.<sup>662</sup> Esto a pesar de que, actualmente se estima que existe un déficit de 602 fiscales. Esto significa que, debiendo existir al menos 1448 fiscales para cumplir con las demandas de la ciudadanía, actualmente existen apenas 845 en el Ecuador.<sup>663</sup> El déficit de fiscales está asociado a la lentitud en los procesos penales y, por lo tanto, afecta al derecho a la tutela judicial efectiva de los ecuatorianos.<sup>664</sup>

*Que*, el Consejo de la Judicatura no ha realizado procesos de evaluación en la carrera fiscal<sup>665</sup> y ha efectuado únicamente un proceso de promoción de categoría.<sup>666</sup> La



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

falta de evaluación afecta a la profesionalización de la carrera fiscal y, por lo tanto, incide de forma negativa en la administración de la justicia penal en el Ecuador.

*Que*, desde el 2017 se han iniciado 419 procesos disciplinarios en contra de servidores de la Fiscalía General del Estado, incluyendo a personal administrativo. De estos, 214 se han resuelto y solamente 120 corresponden a fiscales.<sup>667</sup> Actualmente, existen 205 procesos represados en el Consejo de la Judicatura. Esto significa que, existiendo denuncias de irregularidades respecto del actuar de algunos fiscales, las sanciones no son administradas en los tiempos necesarios.

*Que*, del estudio comparado de 13<sup>668</sup> países, se observa que en 11<sup>669</sup> se permite a la propia Fiscalía General del Estado o a su institución equivalente que seleccione a sus propios agentes fiscales. En otras palabras, la autonomía administrativa de la Fiscalía General del Estado es un rasgo común en derecho comparado.<sup>670</sup>

*Que*, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha identificado como uno de los principales problemas en algunos países de nuestra región, el elevado grado de politización de los sistemas de selección, nombramiento o elección de las y los operadores de justicia.<sup>671</sup>

*Que*, este referéndum busca garantizar la autonomía de la Fiscalía General del Estado para que sea esta la que ejecute los procesos de selección, evaluación, ascensión, y sanción de fiscales, a través de un Consejo Fiscal especializado. Con la finalidad de evitar conflictos de intereses, se prevé que los miembros del Consejo Fiscal sean elegidos de fuera de la Función Judicial.

*Que*, la propuesta de referéndum prevé que el Consejo Fiscal sea especializado y que sus miembros cumplan al menos, con los mismos requisitos previstos para los fiscales. Con ello, se garantiza la profesionalización desde el órgano que ejecuta estos procesos.

*Que*, la propuesta de referéndum señala que los procesos de selección, evaluación y ascensión deben cumplirse bajo los principios de veeduría, imparcialidad, objetividad, meritocracia, oralidad, transparencia y publicidad. Así mismo, se ha fijado que los procesos sancionatorios garanticen el debido proceso, celeridad y respeten la independencia judicial.

### (f) **Pregunta 3**

*Frase introductoria:* Actualmente, el Consejo de la Judicatura selecciona, evalúa, asciende, capacita y sanciona a fiscales, a pesar de que la Fiscalía es un órgano autónomo.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Pregunta:* ¿Está usted de acuerdo con garantizar la autonomía de la Fiscalía General del Estado, para que esta seleccione, evalúe, ascienda, capacite y sancione a los servidores que la conforman a través de un Consejo Fiscal, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 3?

### (g) Anexo 3

**Enmiéndese el artículo 181 de la Constitución de la República del Ecuador para que este diga:**

**Art. 181.-** Serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley:

1. Definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial.
  2. Conocer y aprobar la proforma presupuestaria de la Función Judicial, con excepción de los órganos autónomos.
  3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción. Las y los servidores de la Fiscalía General del Estado serán seleccionados, evaluados, ascendidos y sancionados de conformidad con el proceso previsto en la Constitución. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas.
  4. Administrar la carrera y la profesionalización judicial, y organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial, con excepción de la carrera y profesionalización fiscal.
  5. Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial.
- Las decisiones del Consejo de la Judicatura se tomarán por mayoría simple.

**Agréguese un artículo innumerado después del artículo 194 de la Constitución de la República del Ecuador que diga:**

**Artículo innumerado primero.-** El Consejo Fiscal es un órgano administrativo, técnico y auxiliar de la Fiscalía General del Estado que ejecutará los procesos de selección, evaluación, ascenso y sanción de fiscales de conformidad con lo previsto en la ley.

El Consejo Fiscal se conformará por siete miembros designados por la o el Fiscal General del Estado de fuera del seno de la Función Judicial y deberán cumplir al menos con los mismos requisitos exigidos para ingresar a la carrera fiscal, además de los que la ley determine.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Los procesos de selección, evaluación y ascenso de fiscales se efectuarán bajo los principios de veeduría, imparcialidad, objetividad, meritocracia, oralidad, transparencia y publicidad.

Los procesos sancionatorios en contra de fiscales serán efectuados garantizando el debido proceso, oralidad, celeridad, el derecho a la contradicción y respetando la independencia judicial.

La ley regulará los procesos para el ingreso, formación, evaluación, ascenso y sanción de los demás servidores que integran la Fiscalía General del Estado.

### DISPOSICIÓN GENERAL

**Única.-** Se declaran desiertos todos los procesos de selección, designación, evaluación y promoción de fiscales y servidores de la carrera fiscal administrativa que se están llevando a cabo por el Consejo de la Judicatura a la fecha de publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial.

Los procesos disciplinarios que a la fecha de la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial se encuentren en trámite en el Consejo de la Judicatura, continuarán tramitándose por esta institución hasta su culminación.

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

**Primera.-** El o la Fiscal General del Estado remitirá a la Asamblea Nacional un proyecto de reforma al Código Orgánico de la Función Judicial que regule la presente enmienda constitucional. El proyecto será enviado en un plazo máximo de noventa días, contado desde la fecha de la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial.

La Asamblea Nacional tendrá un plazo improrrogable de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la recepción del proyecto remitido por el o la Fiscal General del Estado para aprobar la ley reformativa al Código Orgánico de la Función Judicial que regule la presente enmienda constitucional.

**Segunda.-** Hasta que la Asamblea Nacional cumpla con la Disposición Transitoria Primera, el o la Fiscal General del Estado emitirá las resoluciones pertinentes para aplicar la presente enmienda constitucional. Esta normativa se expedirá en un plazo de treinta días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial.





## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**Tercera.-** El o la Fiscal General del Estado tendrá un plazo máximo de treinta días, contado desde la fecha de la publicación de los resultados del referéndum para designar al Consejo Fiscal.

**Cuarta.-** El Ministerio de Economía y Finanzas tendrá un plazo máximo de treinta días para reasignar las partidas presupuestarias que correspondan del Consejo de la Judicatura, a la Fiscalía General del Estado, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial.

### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

**Única.-** Deróguese todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### VI. LAS ENMIENDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

#### ENMIENDA 4: REDUCCIÓN DE ASAMBLEÍSTAS QUE CONFORMAN LA ASAMBLEA NACIONAL.

##### (a) *Situación actual*

398. La Constitución establece una serie de principios que deben guiar el sistema electoral y la representación política. Así, el artículo 116 del texto constitucional fija los principios dentro de las elecciones pluripersonales y señala:

“Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país.” (El subrayado no es del original)

399. La Constitución norma la composición de la Asamblea Nacional, y determina ciertas características del sistema de representación del legislativo: la representación territorial y la representación poblacional dispuesto en el artículo 118:

“(…) La Asamblea Nacional se integrará por:

1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional.
2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población.
3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.”<sup>672</sup> (El subrayado no es del original).

400. La consecuencia del último numeral del citado artículo es que la Constitución se remite a disposiciones de carácter legal para la regulación de la conformación de la Asamblea Nacional. Esto ha permitido que el legislador incremente el número de asambleístas a través de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia’ (LOE). A su vez, esta norma regula la elección de los asambleístas por regiones, distritos metropolitanos y circunscripciones del exterior; fijando, además, las reglas de división de las circunscripciones electorales. Así, el artículo 150 de la LOE indica:

“La Asamblea Nacional se integrará por Asambleístas electos de la siguiente manera:

1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional;



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia o distrito metropolitano, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de población.

En las circunscripciones electorales que elijan entre ocho y doce representantes se subdividirán a su vez en dos circunscripciones, aquellas que pasen de trece y hasta diez y ocho se subdividirán en tres y las que pasen de diez y ocho lo harán en cuatro circunscripciones; cuando concurren las circunstancias que motiven la subdivisión de circunscripciones electorales, el Consejo Nacional Electoral decidirá su delimitación geográfica garantizando que la diferencia entre asambleístas a elegir en cada nueva circunscripción no sea superior a uno. La delimitación y número de asambleístas de las nuevas circunscripciones deberá constar en la decisión por la que se convoquen las elecciones.

En el caso en que una provincia cuente con un distrito metropolitano, el número de asambleístas a elegir por tal circunscripción provincial se determinará sin contar la población del distrito metropolitano.

3. Las circunscripciones especiales del exterior elegirán un total de seis asambleístas distribuidos así: dos por Europa, Oceanía y Asia, dos por Canadá y Estados Unidos y dos por Latinoamérica, el Caribe y África; y,

4. Cada una de las Regiones elegirá dos representantes a la Asamblea.<sup>673</sup> (El subrayado no es del original)

401. En el Ecuador se aplica el concepto de ‘distribución compleja de distritos’<sup>674</sup>; esto significa que existen diferentes niveles en la división de unidades electorales. De la norma citada se encuentra que el legislador ha distinguido tres categorías de circunscripciones electorales<sup>675</sup> en función del número de representantes que determinan y, ha creado subdivisiones dentro estas.

### ***(b) Identificación de la problemática***

402. En cuanto a la Legislatura, se han diagnosticado dos problemas centrales no solo respecto de la estructura, diseño y conformación del órgano, sino también, a la relación que tiene la Legislatura con la ciudadanía en general:

- (i) El deficiente modelo de representatividad y proporcionalidad en la conformación de la Legislatura; y,
- (ii) La falta de credibilidad y confianza de la ciudadanía en la gestión de la Asamblea Nacional.

---

<sup>31</sup> A la circunscripción electoral se la define como la: ‘unidad territorial en la cual los votos emitidos por los electores constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos y organizaciones políticas con independencia de los votos emitidos en otra unidad territorial’



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### i. Sobre el deficiente modelo de representatividad y proporcionalidad en la Legislatura.

403. Uno de los problemas más comunes que se han identificado en la democracia ecuatoriana ha sido la llamada ‘crisis de representación’;<sup>676</sup> esta crisis ocurre en gran medida por vulneraciones a los principios de igualdad del voto y de proporcionalidad. El sistema electoral debe estar diseñado para evitar que existan distorsiones que vulneren estos principios, y para ello, se debe efectuar una asignación de escaños que traduzca los votos en un número de escaños de forma precisa.<sup>677</sup>

404. La intuición podría llevar a pensar que la falta de proporcionalidad no es un problema. Se podría considerar que más que proporcionalidad, es importante que la mayoría se encuentre representada para que se puedan ejecutar políticas públicas sin incidentes.<sup>32</sup> Sin embargo, existe evidencia empírica que determina que aquellas democracias ‘consensuales’ que tienden a la proporcionalidad tienen mejor rendimiento respecto a la obtención de políticas más eficientes, mejor ejecutadas y estables;<sup>678</sup> mayor control sobre la violencia;<sup>679</sup> mejor historial en cuanto a la inflación; y, ligeramente un nivel más bajo que el desempleo.<sup>680</sup> La IMAGEN 12 muestra los resultados estadísticos de soporte. La idea subyacente es que, con mayor proporcionalidad, se promueve el consenso y diálogo, en vez de la imposición, a la par que se construyen y ejecutan mejores leyes.

TABLA 15.1. *Análisis de regresión bivalente del efecto de la democracia consensual (dimensión ejecutivos-partidos) en diecinueve variables de desempeño económico y en cuatro indicadores de violencia*

	Coefficiente de regresión estimado	Coefficiente de regresión estandarizado	Valor t absoluto	Países (N)
Crecimiento económico (1980-1993)	-0,07	-0,04	0,22	31
Crecimiento económico (1970-1995)	-0,14	-0,20	0,81	18
Crecimiento económico (1980-1995)	-0,07	-0,13	0,57	21
Deflactor del PIB (1980-1993)	-1,87*	-0,28	1,58	31
Deflactor del PIB (1970-1995)	-0,51	-0,25	1,04	18
Deflactor del PIB (1980-1995)	-1,01	-0,28	1,26	21
Índice de precios al consumo (1970-1995)	-0,56	-0,30	1,25	18
Índice de precios al consumo (1980-1995)	-1,13*	-0,31	1,44	21
Desempleo, estandarizado (1971-1995)	-0,70	-0,35	1,22	13
Desempleo, no estandarizado (1971-1995)	-0,69	-0,27	1,13	18
Desempleo, estandarizado (1980-1995)	-1,38*	-0,38	1,42	14
Desempleo, no estandarizado (1980-1995)	-1,19*	-0,32	1,45	21

<sup>32</sup> Esta ‘sabiduría convencional’ ha sido rebatida a través de evidencia empírica. Ver Lijphart Arend, 2012.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

TABLA 15.1. (Continuación)

Actividad huelguista (1970-1994)	-39,02	-0,23	0,95	18
Actividad huelguista (1980-1994)	-71,99	-0,26	1,28	25
Déficit presupuestarios (1970-1995)	-0,07	-0,02	0,09	16
Déficit presupuestarios (1980-1995)	-0,41	-0,12	0,48	19
Índice de libertad de GLB (1993-1995)	-0,14	-0,16	0,89	32
Índice de libertad de HJK (1996)	0,04	0,09	0,52	35
Índice de la Freedom House (1996)	0,04	0,01	0,07	26
Disturbios (1948-1982)	-0,40	-0,12	0,51	19
Disturbios (1963-1982)	-1,26***	-0,55	3,14	25
Muertes políticas (1948-1982)	-2,62*	-0,33	1,42	19
Muertes políticas (1963-1982)	-35,37**	-0,39	2,03	25

\* Estadísticamente significativo al nivel del 10 %.

\*\* Estadísticamente significativo al nivel del 5 %.

\*\*\* Estadísticamente significativo al nivel del 1 %.

FUENTE: basada en datos recogidos en United Nations Development Programme (1996), pp. 186-187, 208; United Nations Development Programme (1997), pp. 202-203, 223; OCE (1990), p. 194; OCE (1991), pp. 208-209; OCDE (1995), pp. 22-23; OCDE (1996a), A4, A17, A19, A24-A25, A33; OCDE (1996b), pp. 22-23; International Labour Organization (1996 y volúmenes anteriores); Gwartney, Lawson y Block (1996), xxi; Holmes, Johnson y Kirkpatrick (1997), xxix-xxxii; Messick (1996), pp. 12-14; Taylor y Jodice (1983), vol. 1, pp. 91-93; vol. 2, pp. 33-36, 48-51; Taylor (1986).

IMAGEN 12: RESULTADOS SOBRE EL DESEMPEÑO DE LAS DEMOCRACIAS CONSENSUALES.<sup>681</sup>

405. En definitiva, esta enmienda está buscando fortalecer la institucionalidad del país y su desempeño a favor de la ciudadanía, en áreas económicas, laborales, sociales y de seguridad. Si bien el sistema ecuatoriano actual, en teoría, debería tender a la proporcionalidad, no se han establecido mecanismos reales para lograrla. Al contrario, se han creado mecanismos de división que distorsionan y promueven la polarización. En otras palabras, existe un sistema proporcional imperfecto, debido a:

- (i) La asignación automática de dos escaños a provincias indistintamente de su densidad poblacional;
- (ii) La división y subdivisión de circunscripciones electorales que generan unidades electorales disminuidas; y,
- (iii) La asignación de escaños fijos para la circunscripción nacional y del exterior.

Sobre la asignación automática de dos escaños a provincias indistintamente de su densidad poblacional.

406. En el Ecuador la estructura de la Función Legislativa tiende hacia el mal reparto. En primer lugar, a causa de la primera parte del numeral 2 del artículo 118 de la Constitución que otorga de facto dos escaños a todas las provincias, independientemente de su población. Si bien este mecanismo tiende a ser aplicable en sistemas federalistas, este no es el caso del Ecuador. Esta asignación busca garantizar que existan representantes de cada una de las provincias que conforman al país. A continuación, se inserta el resultado de la aplicación de las normas vigentes:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

PROVINCIA	POBLACIÓN	RESULTADO ELECCIONES 2021	
		Escaños	%A <sup>33</sup>
Guayas	3,645,483	20	17.24%
Pichincha	2,575,638	16	13.79%
Manabí	1,369,780	9	7.76%
Los Ríos	778,115	6	5.17%
Azuay	712,127	5	4.31%
El Oro	600,659	5	4.31%
Tungurahua	504,583	4	3.45%
Esmeraldas	491,168	4	3.45%
Chimborazo	458,581	4	3.45%
Loja	448,966	4	3.45%
Santo Domingo Ts.	410,937	4	3.45%
Cotopaxi	409,205	4	3.45%
Imbabura	398,244	4	3.45%
Sta. Elena	308,693	3	2.59%
Cañar	225,184	3	2.59%
Bolívar	183,641	3	2.59%
Sucumbíos	176,472	3	2.59%
Carchi	164,524	3	2.59%
Morona Santiago	147,940	2	1.72%
Orellana	136,396	2	1.72%
Napo	103,697	2	1.72%
Zamora Chinchipe	91,376	2	1.72%
Pastaza	83,933	2	1.72%
Galápagos	24,065	2	1.72%
<b>PROVINCIALES</b>		<b>116</b>	<b>84,67%</b>
<b>EXTERIOR</b>		<b>6</b>	<b>4,38%</b>
<b>NACIONAL</b>		<b>15</b>	<b>10,95%</b>
<b>TOTAL</b>		<b>137</b>	

TABLA 4: COMPOSICIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL.<sup>682</sup>

407. La TABLA 4 permite observar una sobrerrepresentación de ciertas provincias que tienen un número de habitantes menor respecto otras provincias. Tomando los ejemplos más demostrativos de esto: la provincia de Galápagos que tiene 24,065 habitantes pero asigna el mismo número de representantes que la provincia de Morona Santiago, que cuenta con 147,940 habitantes. Es decir, tiene la misma representación que una provincia que tiene 6.14 veces su población.

408. La diferencia más pronunciada ocurre si se compara con Guayas que, teniendo 3,645,483 habitantes, asigna 20 escaños. Guayas tiene 151.48 veces más población que Galápagos, pero solamente cuenta con 18 representantes más. Por lo que, en la práctica, el voto de un habitante de Galápagos vale 15,14 veces más que el de un votante en Guayas.

<sup>33</sup> Calcula el porcentaje de representación en relación en función de la circunscripción; es decir, en el caso de cada provincia el 100% es 116, mientras que, para calcular la representación provincial total, del exterior y nacional, el 100% es 137.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

409. Ahora bien, esta magistratura ha señalado que mientras se mantenga la representatividad de las 24 provincias la vía del proyecto se tramita vía enmienda;<sup>683</sup> por ello, el proyecto mantiene la distribución automática, pero la reduce a un asambleísta por provincia.

Sobre la división y subdivisión de las circunscripciones electorales.

410. La segunda causa del mal reparto ocurre con el criterio de proporcionalidad, debido a la deficiente regulación que existe respecto de las circunscripciones electorales. A su vez, el diseño de las circunscripciones electorales es clave para la representación, pues debe existir una relación simétrica entre estas, el número de habitantes y los escaños a repartirse.<sup>684</sup> A continuación, se muestra cómo se encuentran determinadas las circunscripciones electorales en la actualidad:

Tamaño	Cantidad	Circunscripciones	Escaños totales	% escaños
15	1	Única (nacional ampliada)	15	10,9
6	1	Los Ríos	6	4,4
5	8	Azuay, El Oro, Manabí-C2, Quito-C2, Guayas-C1, Guayas-C2, Guayas-C3 y Guayas-C4	40	29,2
4	10	Cotopaxi, Chimborazo, Esmeraldas, Imbabura, Loja, Tungurahua, Santo Domingo, Quito-C1, Quito-C3, y Manabí-C1	40	29,2
3	6	Bolívar, Cañar, Carchi, Sucumbios, Santa Elena, y Pichincha	18	13,1
2	9	Morona Santiago, Napo, Pastaza, Zamora Chinchipe, Galápagos, Orellana, Exterior-1, Exterior-2 y Exterior-3	18	13,1
<b>Promedio 3,9</b>	<b>Total 35</b>	<b>1 única, 22 provinciales, 6 subprovinciales, 3 subdistritales y 3 del exterior</b>	<b>Total 137</b>	<b>Total 100</b>

IMAGEN 13: CIRCUNSCRIPCIONES NACIONALES PARA LA ASAMBLEA NACIONAL<sup>685</sup>

411. Ahora bien, como se observa en la imagen inserta, las subdivisiones han distorsionado la relación de número de votos y escaños electos. Al respecto:

“El promedio global es de 3,9 escaños por circunscripción. Las circunscripciones pequeñas constituyen el 94,3% del total y, con distritos de esa magnitud es casi imposible hacer un reparto justo de escaños en relación con la fuerza electoral de cada organización política (Lijphart, 2000, p. 147- 149).<sup>686</sup> (...)”



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

El resultado: un cuadro muy fragmentado que tiende a favorecer los intereses locales y de pequeños grupos, y en el que es muy difícil mantener el equilibrio población- representación. En estas múltiples divisiones y subdivisiones sufre el principio de igualdad del voto: hay lugares en el territorio del país en los que el peso del voto de unos ciudadanos es mayor que en otros sitios.<sup>687</sup> (El subrayado no es del original)

412. Respecto al tamaño de las circunscripciones se ha dicho que, en el caso de los sistemas proporcionales, se requiere que existan distritos grandes:

“El mal reparto es especialmente difícil de evitar en los sistemas mayoritarios (...) Apenas es un problema en los sistemas de RP que utilizan distritos relativamente grandes de magnitudes variables, porque los escaños pueden asignarse proporcionalmente a unidades geográficas (...)”<sup>688</sup> (El subrayado no es del original)

413. En otras palabras, lo recomendable es propender a la creación de circunscripciones grandes, para reducir la distorsión en la traducción de voto y escaños. La normativa vigente, y la ‘subdivisión’ que ha efectuado la LOE ocasiona una fragmentación desmedida que provoca que ciertas circunscripciones tengan un peso menor.<sup>689</sup>

Sobre que la asignación fija de escaños para la circunscripción nacional y del exterior.

414. El constituyente ha señalado un número fijo de escaños para los asambleístas de circunscripción nacional sin considerar la población. Como se aprecia en la TABLA 3, los asambleístas provinciales -donde más se tiende a la desproporcionalidad- tienen una representación casi total de la Asamblea Nacional, con el 84,67%; mientras que, los asambleístas nacionales tienen apenas el 10,95%. La diferencia -el 4,38%- lo ostentan las circunscripciones del exterior por mandato de la LOE, es decir, en términos de representación, las circunscripciones del exterior tienen casi la mitad de la representación que tienen los asambleístas nacionales.

415. Esto significa que los asambleístas nacionales tienen menos representación que los asambleístas designados por las provincias de Guayas y Pichincha, que tienen 20 y 16 escaños respectivamente, conforme se desprende de la TABLA 3. En otras palabras, no existe una proporcionalidad entre la distinción de los asambleístas nacionales, provinciales, y de exterior. Finalmente, las provincias más pobladas terminan asignando más escaños por su provincia que el país en general, y las circunscripciones del exterior asignan un poco menos de la mitad que la población nacional.

ii. Sobre la falta de credibilidad y confianza de la ciudadanía en la gestión de la Asamblea Nacional.





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

416. La desconfianza de la ciudadanía hacia el Legislativo se ve expresada en que, a enero del 2022, alrededor de un 75% de ciudadanos desaprobaba la gestión de la Asamblea Nacional como institución según una encuestadora<sup>690</sup>, mientras que otra otorgaba a la credibilidad del legislativo un 69,6%.<sup>691</sup> Para abril del presente año dicha desaprobación se había elevado al 80,50% según la primera encuesta,<sup>692</sup> y a mayo igualmente al 80,50% para la segunda encuesta según la percepción de las personas consultadas respecto de la Asamblea Nacional. Con corte al 11 de agosto, la aprobación apenas es del 7,3% mientras que su desaprobación alcanzó un 83,6%.<sup>693</sup>



IMAGEN 14: ASAMBLEA NACIONAL: APROBACIÓN A SU GESTIÓN.<sup>694</sup>

417. Como se observa en la IMAGEN 14, el aumento de la desaprobación institucional de la Asamblea Nacional ha aumentado de manera sostenida en la Legislatura. Es más, se puede observar que, a pesar de que este era un nuevo periodo para mayo de 2021, el ciudadano de por sí mantenía una desaprobación predispuesta de la institución pues inició con un 51,2% de personas afirmando desaprobación a la institución.

418. De manera complementaria, una encuesta consultó a la ciudadanía respecto a si 'cree o no en la palabra de los asambleístas'. El dato individual supera de manera negativa a los datos referentes a la aprobación de la institución pues, en el inicio de su periodo en agosto, apenas el 20,9% de la población respondía creer en la palabra de los legisladores contra el 67,7% de quienes no. Dicha creencia ha ido mermando, en la actualidad apenas alcanza el 5,2%, mientras que la población que no cree en su palabra se ve representada en un 84,7%.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

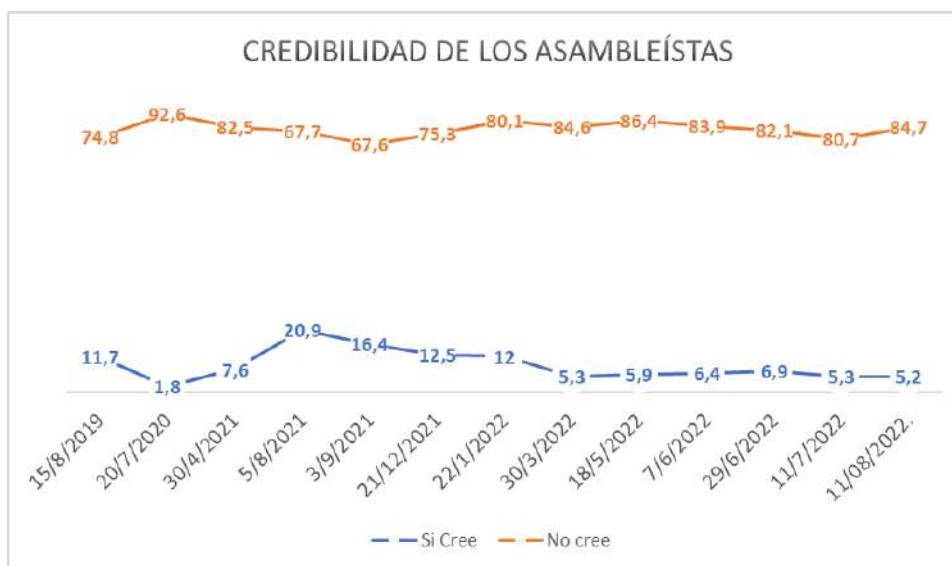


IMAGEN 15: ASAMBLEA NACIONAL: CREDIBILIDAD DE LOS ASAMBLEÍSTAS.<sup>695</sup>

419. A pesar de gozar de esta limitada credibilidad, el valor mensual por asambleísta asciende a \$ 15 825 dólares; este es el costo aproximado que pagan los contribuyentes por miembro de la Asamblea Nacional.<sup>34</sup> La falta de confianza y credibilidad en la Asamblea Nacional y en general, en las instituciones públicas es un problema para la ciudadanía, así como para el Estado en su conjunto. Existe evidencia empírica respecto de la relación entre el desarrollo de un país y la falta de credibilidad de las normas o políticas pruebas que se aprueban.<sup>696</sup> Dado que, en el Ecuador, la Asamblea Nacional es el órgano que aprueba ‘como leyes las normas generales de interés común’<sup>697</sup>, es por tanto, el órgano regulatorio más importante del país. En otras palabras, su falta de credibilidad afecta al desarrollo y al efectivo goce de los derechos de los ecuatorianos.

420. Así, por ejemplo, estudios econométricos realizados entre varios países con información recogida en un periodo de nueve años han concluido que: ‘la credibilidad política es altamente significativa y determinante del crecimiento económico per cápita’<sup>698</sup>.

<sup>34</sup> Este cálculo se ha efectuado según la remuneración mensual de cada asambleísta (\$ 4 759); décimo tercera remuneración, que se obtiene como resultado de un sueldo mensual, dividido para 12 meses(\$ 396,58) y décimo cuarta remuneración (\$ 35,41) que se obtiene de la división de una remuneración básica unificada para 12 meses; dos asesores, de los cuales el asesor 1 percibe remuneración (\$ 3 014), con la correspondiente décimo tercera (\$251,17) y décimo cuarta remuneración (\$35,41); el asesor 2 percibe remuneración (\$ 2 545), con la respectiva décimo tercera (\$ 212,08) y décimo cuarta remuneración (\$ 35, 41). Adicionalmente, su equipo de trabajo se conforma con dos asistentes, quienes cada uno recibe remuneración (\$ 1 394), con lo correspondiente por decimo tercera (\$ 116,17) y decimo cuarta remuneración (\$ 35,41).

Además, aquellos asambleístas cuyo domicilio se encuentre a 60 kilómetros a la redonda de la ciudad de Quito, tienen derecho a recibir viáticos por residencia, por lo que, mensualmente la Asamblea Nacional para el año 2022 paga \$ 198 619,86 dólares por este concepto, que para efectos de este análisis se ha dividido para 137 legisladores, obteniendo un valor personal de \$ 1449,78 dólares. Cabe señalar que, el rubro de viáticos por residencia varía dependiendo de la asignación presupuestaria anual, es así que, para el año 2020 el presupuesto mensual fue de \$ 186 828,83 dólares, lo cual dividido para 137 legisladores representaba \$ 1 363, 71 por cada uno.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Este tipo de evidencia empírica confirma la intuición democrática que las instituciones deben gozar de estabilidad y credibilidad para que un país pueda prosperar, y con ello, garantizar el cumplimiento de los derechos de los sus ciudadanos. No es sorpresa que índices internacionales de competitividad internacional señalen como su primer pilar a medir en un país las instituciones.<sup>699</sup> Por lo cual, para competir en el mercado internacional se requiere garantizar confianza en las instituciones, particularmente en el órgano legislativo.

### *(c) Fundamentación del proyecto.*

421. La enmienda propuesta busca reducir del número de asambleístas, alterando el sistema actual para garantizar mayor proporcionalidad, en esencia:

- (i) Se eliminarán los escaños fijos asignados a los asambleístas de circunscripción nacional y se elegirán a dos asambleístas por cada millón de habitantes en el país;
- (ii) Se reducirán los escaños fijos asignados a los asambleístas provinciales a uno, en vez de dos;
- (iii) Se aumentará el umbral que permite asignar escaños a las provincias a uno por cada 250.000 habitantes, sin considerar fracciones;
- (iv) Se eliminará el número de escaños fijos a las circunscripciones del exterior y se elegirá uno por cada 500.000 habitantes en el exterior, sin considerar fracciones; y,
- (v) Se eliminarán los escaños asignados a los distritos metropolitanos y a las regiones.

422. El proyecto de enmienda altera la configuración numérica de la Legislatura, pero con ello busca incidir en la calidad de la democracia.<sup>700</sup> Como se ha señalado antes, al garantizar la proporcionalidad, se optimiza la calidad de la democracia.<sup>701</sup> Por lo cual, el presente proyecto no tiene como único objetivo reducir a la Legislatura, sino fortalecerla. Se anota que la reducción de los miembros del órgano parlamentario es una propuesta que ha sido aprobada por diferentes democracias, por ejemplo, en Italia<sup>35702</sup>, e Irlanda del Norte<sup>36703</sup>; en ambos casos las razones que justificaron la reducción de parlamentarios superaron el análisis numérico y se relacionaron a la necesidad de optimizar el trabajo del legislativo y la calidad de la democracia en general.

423. A continuación, la TABLA 4 muestra el resultado de la aplicación del proyecto a través de tres escenarios:

---

<sup>35</sup> En el 2020 se votó por la reducción del número de miembros en el parlamento de 945 a 600. La propuesta fue una de las principales promesas de campaña del Movimiento Cinco Estrellas durante las elecciones generales de 2018, con el objetivo de reducir los costos de la política y recortar los privilegios de los legisladores.

<sup>36</sup> Con la aprobación de la *'The Assembly Members (Reduction of Numbers) Act (Northern Ireland) 2016'* que disminuyó los miembros de 108 a 90. La reducción respondió al sentimiento popular que creció desde 2014 por lo que la Cámara de Lorens añadió una enmienda para reducir el número de miembros lo cual a su vez fue apoyado por el secretario de Estado para Irlanda del Norte. Una vez introducida la legislación, esta pasó sin votos disidentes.



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

- (i) El sistema actual - escenario A: este escenario se calcula necesariamente en función del último censo poblacional efectuado en el 2010.
- (ii) El sistema propuesto en la enmienda – escenario B: este escenario se calcula en función del último censo poblacional efectuado en el 2010.
- (iii) El sistema propuesto en la enmienda con proyección a la población – escenario C: este escenario se calcula necesariamente en función de la proyección poblacional efectuada al 2020.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

DATOS		SISTEMA ACTUAL -A-		ENMIENDA (CENSO 2010) -B-			DATOS		ENMIENDA (PROYECCIÓN 2020) -C-		
Provincia	Población 2010 <sup>704</sup>	Escaños	% A	Escaños	%B	Variación %B-%A	Población 2020 <sup>37 705</sup>	Escaños	%C	Variación %C-%A	
Guayas	3.645.483	20	17,24	15	21,43	4,19	4.387.434	18	22,50	5,26	
Pichincha	2.576.287	16	13,79	11	15,71	1,92	3.228.233	13	16,25	2,46	
Manabí	1.369.780	9	7,76	6	8,57	0,81	1.562.079	7	8,75	0,99	
Los Ríos	778.115	6	5,17	4	5,71	0,54	921.763	4	5,00	-0,17	
Azuay	712.127	5	4,31	3	4,29	-0,02	881.394	4	5,00	0,69	
El Oro	600.659	5	4,31	3	4,29	-0,02	715.751	3	3,75	-0,56	
Esmeraldas	534.092	4	3,45	3	4,29	0,84	643.654	3	3,75	0,30	
Tungurahua	504.583	4	3,45	3	4,29	0,84	590.600	3	3,75	0,30	
Chimborazo	458.581	4	3,45	2	2,86	-0,59	524.004	3	3,75	0,30	
Loja	448.966	4	3,45	2	2,86	-0,59	521.154	3	3,75	0,30	
Cotopaxi	409.205	4	3,45	2	2,86	-0,59	488.716	2	2,50	-0,95	
Imbabura	398.244	4	3,45	2	2,86	-0,59	476.257	2	2,50	-0,95	
Santo Domingo	368.013	4	3,45	2	2,86	-0,59	458.580	2	2,50	-0,95	
Santa Elena	308.693	3	2,59	2	2,86	0,27	401.178	2	2,50	-0,09	
Cañar	225.184	3	2,59	1	1,43	-1,16	281.396	2	2,50	-0,09	
Bolívar	183.641	3	2,59	1	1,43	-1,16	209.933	1	1,25	-1,34	
Sucumbíos	176.472	3	2,59	1	1,43	-1,16	230.503	1	1,25	-1,34	
Carchi	164.524	3	2,59	1	1,43	-1,16	186.869	1	1,25	-1,34	
Morona Santiago	147.940	2	1,72	1	1,43	-0,30	196.535	1	1,25	-0,47	
Orellana	136.396	2	1,72	1	1,43	-0,30	161.338	1	1,25	-0,47	
Napo	103.697	2	1,72	1	1,43	-0,30	133.705	1	1,25	-0,47	
Zamora Chinchipe	91.376	2	1,72	1	1,43	-0,30	120.416	1	1,25	-0,47	
Pastaza	83.933	2	1,72	1	1,43	-0,30	114.202	1	1,25	-0,47	
Galápagos	25.124	2	1,72	1	1,43	-0,30	33.042	1	1,25	-0,47	
<b>Provincial total</b>	-	116	84,67	70	70,00	-14,67	-	80	69,97	-15,71	
Exterior	1187880 <sup>38706</sup>	6	4,38	2	2,00	-2,38	409.250	2	1,72	-2,66	
Nacionales	14.483.499	15	10,95	28	28,00	17,05	17468736	34	29,31	18,36	
<b>TOTAL</b>	-	137	-	100	-	-	-	116	-	-	

TABLA 5: COMPARATIVO DE LA PROPUESTA DE ENMIENDA<sup>707</sup>

<sup>37</sup> Es la proyección de población para el 2020 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

<sup>38</sup> No existe un registro oficial. Se ha calculado en promedio de la información obtenida por el padrón electoral del CNE y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

424. Como se puede notar, se reduce la legislatura actual de 116 a 72 asambleístas elegidos por provincia y por las circunscripciones del exterior, mientras que se aumenta la cantidad de asambleístas elegidos nacionalmente de 15 a 28. Por lo que, de conformidad con el censo de 2010 realizado por el INEC, la cantidad total de asambleístas reduciría de 137 asambleístas a 100, lo cual podría cambiar de conformidad con los resultados del censo poblacional que se debe realizar en el año 2022. Al respecto es importante notar que, aunque la proporcionalidad es importante, los académicos han señalado que la proporcionalidad no se puede conseguir con una legislatura muy pequeña y que la proporcionalidad perfecta se puede conseguir -al menos en principio- con un cuerpo legislativo de 100 miembros<sup>708</sup>, recomendación que se ha adoptado por modificación constitucional propuesta.

425. El proyecto de enmienda tiene como objetivos:

- (i) La corrección de la desproporcionalidad en la asignación de escaños a provincias: las provincias con mayor población ganan porcentaje de representación y, las de menor población, la reducen, manteniendo en todo momento un representante por provincia.
- (ii) La corrección de la desproporcionalidad en la asignación de escaños a circunscripciones nacionales: se reduce el porcentaje de representación de las circunscripciones provinciales y del exterior.
- (iii) El mejoramiento de la credibilidad de la Asamblea Nacional.

(i) Sobre la corrección de la desproporcionalidad en la asignación de escaños a provincias.

426. En la primera parte de la TABLA 4, la variación calculada en los escenarios C y B respecto de A (Variación %B- %A y Variación %C- %A), muestra que las provincias que tienen menos habitantes reducen su porcentaje de representación en función de aquellas que tienen mayor cantidad de habitantes. Para el cálculo de la variación se resta el porcentaje de representación B menos A y C menos A. A su vez, el cálculo del porcentaje de representación que se efectúa en esta primera parte es entre provincias, por ejemplo, en el escenario A, se calcula el porcentaje respecto de 116 asambleístas que es el total de los asambleístas provinciales. Con lo cual, la variación demuestra la asignación proporcional de los escaños entre provincias.

427. Esto significa por ejemplo que, en la Variación B-A, las provincias de mayor población aumentan su representación, como es el caso de Guayas con 4,19%; mientras que, Galápagos reduce en 0,30%. En la Variación %C- %A, ocurre lo mismo a pesar de que la población base varía -por tratarse de la proyección del 2020-. Se observa, por ejemplo, que Guayas aumenta su porcentaje de representación en 5,26%, mientras que Galápagos reduce su representación en 0,47%. En B, 7 provincias aumentan su representación en proporción al número de habitantes; y, en C, 8.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

428. En otras palabras, la enmienda está corrigiendo la distorsión y la mala distribución que genera la normativa actual respecto de la asignación de los escaños en las provincias.

(ii) Sobre la corrección de desproporcionalidad en la asignación de escaños a circunscripciones nacionales.

429. En la segunda parte de la tabla, la variación calculada en los escenarios C y B respecto de A (Variación %B- %A y Variación %C- %A), muestra que las circunscripciones del exterior y las provinciales pierden representación en función de la circunscripción nacional. Igual que en la primera parte de la tabla, para el cálculo de la variación se resta el porcentaje de representación B menos A y C menos A. Sin embargo, el cálculo del porcentaje de representación es a nivel nacional, es decir incluye a los miembros de toda la Asamblea Nacional -no solo a los provinciales, como en el acápite anterior-. Por ejemplo, en el escenario A, se calcula el porcentaje respecto de 137 asambleístas. Con lo cual, la variación inserta demuestra la asignación proporcional de los escaños en general.

430. Esto significa por ejemplo que, en la Variación %B- %A, los asambleístas nacionales ganan una representación del 17,05%; mientras que, las circunscripciones del exterior pierden 2,38% y las provinciales 14,67%. En la Variación %C- %A, ocurre lo mismo a pesar de que la población base varía -por tratarse de la proyección del 2020-. Se observa, por ejemplo, que los asambleístas nacionales ganan una representación del 18,36%; mientras que la circunscripción del exterior y provincial reducen su representación en 2,66% y 15,71% respectivamente.

431. En otras palabras, la enmienda está corrigiendo la distorsión y la mala distribución que genera la normativa actual respecto de la asignación de los escaños y generando equidad en la distribución entre las circunscripciones nacionales, provinciales y del exterior.

(iii) Sobre la optimización de la credibilidad de la Asamblea Nacional.

432. Uno de los problemas identificados dentro de la Legislatura ecuatoriana es la falta de credibilidad y confianza de este órgano tal y como se mencionó anteriormente. Este no un problema único del Ecuador; al contrario, la desconfianza en los políticos es solo un aspecto de un síndrome de ‘desconfianza generalizada’ en América Latina, que incluye baja confianza interpersonal, desconfianza en las instituciones, baja confianza en el desempeño del régimen e incluso escepticismo de muchas instituciones no gubernamentales.<sup>709</sup> Al respecto se ha señalado que:

“La erosión de la confianza en las principales instituciones de la sociedad, especialmente las de la democracia representativa, es una amenaza mucho más grave para la democracia que la pérdida de confianza en otros ciudadanos o políticos. Los líderes políticos van y vienen con los vaivenes del péndulo electoral, y la confianza



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

en ellos puede subir y bajar con la evaluación de los ciudadanos sobre su desempeño en el cargo. Una gran cantidad de evidencia sugiere que la confianza en los líderes o administraciones particulares está sujeta a mayores fluctuaciones a corto plazo que la confianza en las instituciones.<sup>710</sup>

433. De lo anterior se desprende que, si es que el problema de confianza está ligado a las instituciones, es responsabilidad de quienes fungen funciones públicas generar soluciones institucionales y estructuradas. La presente enmienda es precisamente aquello: una propuesta institucional para buscar que la Legislatura con una mejor representación, pueda ejecutar sus labores de forma más eficiente y, pueda eventualmente, ganar la confianza de sus mandantes.

434. Ciertamente, los niveles de confianza de los parlamentos varían ampliamente en las democracias. Así, se ha observado que si bien los niveles de confianza difieren sustancialmente entre países las diferencias en el mismo país a lo largo del tiempo suelen ser generalmente pequeñas.<sup>711</sup> Para poder entender la dimensión de la problemática de la falta de credibilidad y confianza en el Parlamento, es necesario comprender qué elementos diferenciadores existen en aquellas democracias en las que esta institución goza de credibilidad. Así, estudios comparativos entre 23 países han concluido que: ‘existen tres factores [que] explican muy bien las diferencias transnacionales en la confianza (en Parlamentos): la corrupción, el sistema electoral y el tipo de régimen anterior.’<sup>712</sup>

435. Dentro del sistema electoral, se ha observado que los sistemas electorales que tienen mayor proporcionalidad, suelen gozar de mayor confianza de sus electores. Así, se señala específicamente que: ‘(los datos estadísticos) muestran apoyo a la hipótesis H3a: la confianza en el parlamento es considerablemente mayor en los países con un sistema de representación proporcional ( $b = 0,59$ ).’<sup>713</sup> En otras palabras, existe relación entre un sistema electoral y la dimensión institucional de la confianza de la ciudadanía.

436. Por lo dicho, el proyecto de enmienda al optimizar la proporcionalidad y representación pretende reconfigurar la Legislatura como una institución más democrática, en la que se puedan alcanzar consensos políticos firmes, con enfoque nacional; y, con ello mejorar el trabajo de esta entidad e incrementar la confianza que tiene la ciudadanía respecto de esta institución pública.

### *(d) Fundamentación de la vía*

437. Como se ha mencionado ya, los únicos escenarios en los que procede la enmienda constitucional son que:

- (i) No vulnere el espíritu del constituyente;
- (ii) No se establezcan restricciones a los derechos y garantías;
- (iii) No se modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.
- (iv) No se altera la estructura fundamental de la Constitución; y,





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

(v) No se altera el carácter y los elementos constitutivos del Estado;

438. Resulta evidente que con esta propuesta de modificación constitucional no se está alterando el procedimiento de reforma de la Constitución. De esta manera se pasará a un análisis de los otros elementos que configuran una enmienda constitucional. En primer lugar, se efectuará un análisis de la voluntad del constituyente para poder concluir que la reforma constitucional planteada no lo vulnera.

439. El constituyente buscó la creación de assembleístas provinciales, nacionales, y por circunscripciones del exterior de conformidad con la siguiente declaración:

“Estamos proponiendo una nueva integración de representación política, de modo que además de los assembleístas provinciales, existan assembleístas nacionales, assembleístas por circunscripciones territoriales dentro y fuera del país y assembleístas por las futuras regiones que se creen, dejando a la ley la fijación de su número, ya que esto va a ir variando en el futuro. La presencia de assembleístas nacionales a ser elegidos por todo el país, fortalece la imagen de los partidos y movimientos nacionales y permitirá la promoción de nuevos líderes a nivel nacional. La incorporación de assembleístas por los emigrantes, va a permitir que su valioso aporte evidenciado en esta Asamblea pueda mantenerse.”<sup>714</sup> (El subrayado no es del original)

440. Así el constituyente desde un inicio no le dio mayor importancia al numérico de representantes en la Función Legislativa, sino más bien, su intención fue que exista representación diferenciada entre sí a través de la creación de assembleístas elegidos nacionalmente, por provincia o por circunscripciones del exterior:

“Estamos planteando además, una nueva integración de la representación política de la Asamblea en base a representantes nacionales elegidos por toda la ciudadanía, en base a representantes provinciales, representantes por regiones y por circunscripciones electorales de dentro y fuera del país, incorporando por primera vez en la historia política y en la Constitución de nuestro país a los compañeros migrantes con su derecho a tener una representación política en la Función Legislativa. Además, hemos eliminado la designación de un número específico de assembleístas o de un sistema de representación porque esto puede variar y de hecho va a variar con los años y con el tiempo. Esto va a permitir que la ley defina las circunscripciones electorales de acuerdo a las condiciones en que se vayan dando el proceso de integración de regiones, de acuerdo a la realidad de provincias que hoy, como Guayas, como Manabí, como Pichincha están subrepresentadas en la Función Legislativa. Y, además, el crear circunscripciones electorales en el exterior de acuerdo a la realidad de los compañeros ecuatorianos migrantes.”<sup>715</sup> (El subrayado no es del original)



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

441. Se resalta que el constituyente expresaba un rechazo por asignar ‘números específicos’ de asambleístas, reconociendo que la asignación de escaños debe variar en función de la realidad del país. Para evitar aquello, el constituyente le otorgó al Legislativo la facultad para determinar el mecanismo de asignación, pero este, a su vez, estableció un número fijo. La propuesta efectiviza la voluntad del constituyente al garantizar esta flexibilidad sin necesidad de recurrir al legislativo, sino a través de la asignación proporcional de escaños.

442. Por lo tanto, no solo que la propuesta cumple con la intención del constituyente, sino que la efectiviza. Así el constituyente valoró desde un inicio que la situación poblacional y de representación de las provincias era errónea ocasionada por la Constitución de 1998, y que el nuevo modelo debía ser adaptable a cambios, dicha valoración fue que:

“Es la Función Legislativa, ciertamente, la máxima expresión de la representación política. Por eso, hay que darle a esa representación política la representación desde el territorio, desde las regiones, que estamos en proceso de construcción y que ya ha tenido su primer debate; desde las provincias que son espacios ya construidos, desde allí tiene que darse la posibilidad de una representación auténtica del territorio y de los espacios políticos con la representación nacional, que quisiéramos y es la razón de ser de esa expresión de la representación nacional, los mayores o los mejores representantes políticos de cada una de las tiendas partidarias. La representación de personas que tengan la autoridad moral desde el espacio nacional, que han de ser elegidas para ir a representar a los ciudadanos y ciudadanas.<sup>716</sup>” (El subrayado no es del original)

443. Adicionalmente, las actas transcritas de la Asamblea Constituyente muestran la voluntad de promover los liderazgos a nivel nacional como un mecanismo para fortalecer la imagen de las organizaciones políticas. Con lo cual, la propuesta cumple con los dos objetivos del constituyente: por una parte, mejora la proporcionalidad y reduce el margen de error al aumentar el número de escaños que tienen como base la circunscripción total; y, por otra parte, fortalece a las organizaciones políticas nacionales, promoviendo la búsqueda de consensos en función del país.

444. Se puede concluir entonces que el enfoque del espíritu del constituyente no se refería al numérico de la representación legislativa sino a la existencia de una representación territorial, en la que exista la convergencia de una representación nacional, provincial, del exterior, -y de crearse- regional. Esta propuesta, al mantener las figuras de la representación nacional, provincial a través de la elección de un legislador por cada provincia como mínimo, así como la garantía de que exista una representación por las personas ecuatorianas en situación de movilidad humana, cumple con la intención antedicha, y, por tanto, cumple con el requisito propuesto por la Corte Constitucional.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

445. Esta Magistratura conoció una propuesta de enmienda respecto a la reducción del número de asambleístas que superó el dictamen de vía de la Corte Constitucional. La referida modificación constitucional propuso reconfigurar la conformación de la Asamblea Nacional de la siguiente manera:

“Dos Asambleístas elegidos por cada provincia y uno más por cada quinientos mil habitantes de la provincia sin considerar fracciones, de acuerdo al último censo nacional de la población. Tres Asambleístas por los emigrantes: Un Asambleísta por cada una de las tres circunscripciones del exterior, elegidos de conformidad con la ley”<sup>717</sup>

446. Del referido análisis de la modificación se puede notar que la misma buscaba:

- (i) Eliminar a los asambleístas de la circunscripción nacional;
- (ii) Reducir el número de asambleístas provinciales aumentando la proporción a uno más por cada 500.000 habitantes;
- (iii) Eliminar a los asambleístas por distritos metropolitanos y regionales y;
- (iv) Reducir el número de asambleístas por circunscripción del exterior.

447. La citada propuesta causaba un impacto mucho mayor a la presente en términos de proporcionalidad. Se observa por ejemplo que, en esta se restaba representatividad a cuatro de las cinco provincias con mayor población del país.<sup>39</sup> Por otra parte, se aumentaba la representatividad de las diez provincias con menor población. Adicionalmente, dado que en esta se proponía la eliminación de los asambleístas nacionales, en términos generales, la Asamblea Nacional pasaba a tener una representación de 96,25% de asambleístas provinciales y un 3,75% de asambleístas del exterior. En este caso, la Corte Constitucional resolvió que su trámite era vía enmienda:

“34. [T] toda vez que la propuesta plantea una reducción numérica de integrantes de la Asamblea Nacional, pero mantiene el criterio territorial y poblacional de todas las provincias del país para determinar el número de asambleístas, lo cual asegura su representación. Aquello, conforme lo indicó esta Corte, se trata de una reconfiguración orgánica de la Función Legislativa que no involucra la restricción de derechos o garantías constitucionales.

35. En cuanto a la estructura fundamental de la Constitución, no se advierte ningún tipo de alteración, puesto que, de concretarse la propuesta, la Función Legislativa mantendrá su carácter representativo y ejercerá sus atribuciones de legislar y fiscalizar de manera regular. Por tanto, la reducción numérica de sus integrantes, conforme se detalla en la propuesta, se trata de un rediseño orgánico que constituye

---

<sup>39</sup> Siendo esta propuesta ‘D’, en la variación de representatividad (%D-%A) según los cálculos aplicados en la TABLA 4.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

un elemento adjetivo que no incide materialmente en la estructura de la Constitución.

36. Por su parte, en relación a los elementos constitutivos del Estado, la reducción de asambleístas en los términos marcados en la propuesta, no altera el carácter democrático del Estado ni su régimen representativo establecidos en el artículo 1 de la Constitución, ya que se propone un sistema de representación similar que abarca la totalidad de provincias del país, pero con un rediseño cuantitativo menor que no afecta a la representatividad de las mismas; esto asegura que la ciudadanía pueda elegir a sus representantes y también postular a dichos cargos.

37. Finalmente, se verifica que la presente propuesta no se relaciona con el procedimiento para la modificación de la Constitución, por lo que no está incurso en esta limitación.

38. En definitiva, esta propuesta es apta para ser tramitada mediante el trámite de enmienda (...)<sup>718</sup> (El subrayado no es del original)

448. En otro caso similar, la Corte Constitucional ha sostenido el mismo criterio:

“52. Conforme se observa en el cuadro existe representación de las 24 provincias, y en la misma se mantiene una proporción similar a la que se tiene en la actual composición de la Asamblea Nacional, en tal sentido, esta alteración es eminentemente orgánica, ya que la población nacional mantendrá su representatividad (...) como órgano de legislación y fiscalización, conformado por representantes de todas las provincias, actuará con sentido nacional.

53. Es así que, para esta Corte Constitucional, la propuesta de reconfigurar un aspecto orgánico en la función legislativa no supone restricción de derechos y garantías constitucionales. (...)”<sup>719</sup> (El subrayado no es del original)

449. La propuesta de enmienda que se presenta efectivamente plantea una reducción numérica de los asambleístas, pero lo hace respetando los criterios territoriales y poblacionales e, incluye a las circunscripciones del exterior. Es más, al proponer mayor proporcionalidad, el criterio poblacional y territorial adquiere mayor efectividad, y se garantizan los principios de representación y de igualdad del voto de la población ecuatoriana.

450. Esta propuesta no representa una modificación a la estructura fundamental ya que plantea que se mantenga la representación provincial a través de un asambleísta por provincia, lo cual permite una representatividad de todas las provincias que conforman el Ecuador. Así también, la propuesta fortalece la representatividad ya que existirá una representación por número de habitantes, aunque el número de asambleístas por habitantes



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

se incremente. Se recalca que la propuesta no modifica las atribuciones de legislar y fiscalizar que tiene la Función Legislativa; por tanto, no se modifica la estructura fundamental de la Constitución.

451. Como se ha citado, la Corte Constitucional ha considerado que no se modifican los elementos constitutivos del Estado, siempre y cuando la reducción numérica no altere el carácter democrático del Estado, ni el régimen representativo establecido en el artículo 1, y que la representatividad de todas las provincias del país se mantenga, lo cual, como se ha dicho, se cumple en la propuesta presentada.<sup>720</sup>

452. Dado que la propuesta reduce numéricamente la conformación de la Asamblea Nacional, por lo que, según el precedente antes mencionado, puede ser tramitado vía enmienda constitucional en respeto a la doctrina del *stare decisis*.<sup>721</sup> Aunque las propuestas difieren en cierto grado, ya que en la presente modificación se buscaría mantener los asambleístas elegidos por circunscripción nacional, mientras que la propuesta que ya fue sujeta al análisis por esta Corte Constitucional se planteó eliminarlos en su totalidad, las propuestas son similares. Por lo tanto, en respeto al principio *stare decisis* y debido a que la propuesta de reconfiguración de la Asamblea Nacional, para que exista un mayor número de asambleístas nacionales, pero que se mantenga la conformación territorial provincial y por número de habitantes, procede por vía de enmienda constitucional.

### (e) *Considerandos*

*Que*, actualmente la Asamblea Nacional se integra por 15 asambleístas elegidos en circunscripción nacional; 2 asambleístas elegidos por cada provincia o distrito metropolitano, más 1 asambleísta provincial adicional por cada 200 mil habitantes o fracción que supere los 150.000;<sup>722</sup> 6 asambleístas por las circunscripciones del exterior; y, 2 asambleístas por cada región.<sup>723</sup> Cada asambleísta representa un costo aproximado de \$15 825 mensuales para el Estado.<sup>724</sup>

*Que*, la norma vigente asigna escaños fijos en la Asamblea Nacional, sin considerar a la cantidad de población. Esto ocurre en los asambleístas nacionales (15), los asambleístas provinciales (2), los asambleístas de distritos metropolitanos (2); los asambleístas de circunscripción del exterior (6); y, los asambleístas regionales (2). De hecho, la proporcionalidad solamente se aplica para los asambleístas provinciales adicionales que se suman.

*Que*, esto causa una distorsión en la representatividad de la Asamblea Nacional y vulnera la igualdad del voto de los ecuatorianos. Por ejemplo, el voto de un ecuatoriano puede llegar a valer hasta 15,4 veces más en una provincia que el de otro.<sup>725</sup> Esto ocurre, a pesar de que la Constitución reconoce el principio de proporcionalidad y el de la igualdad del voto; es decir que, el voto de cada ecuatoriano debería tener el mismo valor.<sup>726</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Que*, estudios efectuados en 36 países en periodos de tiempo de hasta 65 años, han demostrado que las democracias que tienden a la proporcionalidad en la conformación de sus legislaturas, se desempeñan mejor respecto de la obtención de políticas más eficientes, mejor ejecutadas y estables.<sup>727</sup> Así mismo, existe evidencia empírica de que, en estos sistemas se logra mayor control sobre la violencia;<sup>728</sup> mejor historial en cuanto a la inflación; y, un nivel más bajo de desempleo.<sup>729</sup>

*Que*, evidencia empírica recolectada en 23 países señala que las legislaturas con mayor proporcionalidad, gozan de mayor confianza de sus electores. En otras palabras, al optimizar la proporcionalidad de la Asamblea Nacional, es probable que los ecuatorianos se sientan mejor representados y, por lo tanto, aumente la credibilidad en la Legislatura.<sup>730</sup>

*Que*, la Asamblea Nacional es un órgano de carácter nacional -no provincial- y sus miembros se encuentran obligados a servir a todo el país, cumpliendo sus funciones ‘con sentido nacional’, de conformidad con la Constitución.<sup>731</sup> Esto, porque los asambleístas legislan para todo el territorio ecuatoriano de forma general.

*Que*, la enmienda propuesta mantiene la representación de todas las provincias y elimina todos los demás escaños fijos, reemplazándolos por criterios de proporcionalidad en función de la población de cada circunscripción. De esta forma, todas las provincias del Ecuador estarán representadas, a la vez que la configuración de la Asamblea Nacional se adaptará a los cambios poblacionales del Ecuador en el tiempo.

*Que*, se ha planificado que el censo poblacional se realizará en el 2022 y de no realizarse una enmienda constitucional, se estima que el número de asambleístas ascenderá a 152 aproximadamente para la siguiente elección. El incremento se daría principalmente en el número de asambleístas provinciales de las provincias más pobladas, mientras que la mayoría de las provincias mantendrían inalterado su número de legisladores.

*Que*, de acuerdo a las proyecciones realizadas de los efectos de la enmienda con el último censo poblacional en el año 2010, se predice que la enmienda reconfigure a la Asamblea Nacional de 137 a 100 asambleístas. A la vez, se corrige la distorsión de representación en 17 provincias, en las circunscripciones nacionales y del exterior, garantizando de esta forma el derecho a la igualdad del voto.

*Que*, esta enmienda, al optimizar la proporcionalidad y representación, pretende reconfigurar la Asamblea Nacional como una institución más democrática, en la que se puedan alcanzar consensos políticos firmes, con enfoque nacional; y, con ello,



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

mejorar el trabajo de esta entidad e incrementar la confianza que tiene la ciudadanía respecto de esta institución pública.

### (f) Pregunta 4

*Frase introductoria:* En la actualidad, la Asamblea Nacional está integrada por 137 asambleístas y se estima que, con el censo poblacional del 2022, este número ascienda aproximadamente a 152 asambleístas.

*Pregunta:* ¿Está usted de acuerdo con reducir el número de asambleístas y que se los elija de acuerdo a los siguientes criterios: 1 asambleísta por provincia y 1 asambleísta provincial adicional por cada 250.000 habitantes; 2 asambleístas nacionales por cada millón de habitantes; y 1 asambleísta por cada 500.000 habitantes que residan en el exterior, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 4?

### (g) Anexo 4

#### **Enmiéndese el artículo 118 de la Constitución de la República para que este diga:**

**Art. 118.-** La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.

La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.

La Asamblea Nacional se integrará por:

1. Dos asambleístas elegidos en circunscripción nacional por cada millón de habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones;
2. Un asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones; y,
3. Un asambleísta elegido por circunscripción del exterior por cada quinientos mil habitantes que residan en el exterior de acuerdo con los datos poblacionales del organismo rector en materia de movilidad humana.

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**Primera.-** La Asamblea Nacional tendrá un plazo improrrogable de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial para aprobar las leyes reformativas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa y a la Ley Orgánica Electoral y de



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

Organizaciones Políticas, que regulen la presente enmienda constitucional, de conformidad con los principios reconocidos en el artículo 116 de la Constitución de la República del Ecuador.

**Segunda.-** En el plazo máximo de cuarenta y cinco días contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana emitirá las directrices para garantizar que exista un registro de la población ecuatoriana en el exterior. El registro deberá ser funcional a trescientos sesenta y cinco días contados desde la aprobación de las directrices.

**Tercera.-** En caso de existir elecciones anticipadas de los asambleístas antes del cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda, se utilizarán como los datos poblacionales del exterior los que entregue el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

**Única.-** Deróguese todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo..





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### ENMIENDA 5: REDUCCIÓN DE LOS MOVIMIENTOS POLÍTICOS.

#### *(a) Situación actual.*

453. La Constitución prevé dos tipos de organizaciones políticas: los movimientos y los partidos.<sup>732</sup> Respecto de las organizaciones políticas la Constitución establece las bases respecto de su: (i) naturaleza; (ii) ámbito territorial; (iii) requisitos; (iv) miembros; (v) extinción; y, (vi) financiamiento. A continuación, se resume brevemente cómo el marco normativo actual ha regulado a las organizaciones políticas en estas cinco dimensiones.

#### i. Sobre la naturaleza de las organizaciones políticas.

454. La Constitución señala que son organizaciones públicas no estatales que ‘constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo’.<sup>733</sup> La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (LOE) replica esta disposición<sup>734</sup> y agrega que las organizaciones políticas son ‘un pilar fundamental para construir un estado constitucional de derechos y justicia’.<sup>735</sup> Debido a que cumplen con rol fundamental para nuestra democracia, la Constitución ha señalado ciertos principios que deben cumplir: estructura y funcionamiento democrático; alternabilidad; rendición de cuentas; conformación paritaria; selección de candidaturas y directivas en primarias.<sup>736</sup>

455. La LOE señala que ambas organizaciones políticas deben sustentar ‘concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias’,<sup>737</sup> y, en este sentido, les determina ‘funciones de obligatorio cumplimiento’;<sup>738</sup> entre estas se resaltan: la representación de diferentes e intereses que se expresan en la sociedad; el ejercicio legítimo de influencia en la conducción del Estado; y, la contribución en la formación ciudadana y estimular la participación en el debate público.<sup>739</sup> En definitiva, de acuerdo con el marco vigente, ambas organizaciones políticas tienen el mismo rol en nuestra democracia, y, por lo tanto, tienen las mismas funciones.

456. Por lo anterior, se busca que las organizaciones políticas funcionen sobre la base de principios democráticos a nivel externo e interno. La LOE ha señalado como principios de conducción de las organizaciones políticas la: igualdad, paridad, deliberación pública, control popular, entre otros.<sup>740</sup> Se concluye de lo antedicho que las organizaciones políticas son organizaciones públicas no estatales que se rigen por principios democráticos con la finalidad de construir un estado constitucional de derechos y justicia. Se recalca que, en cuanto a su naturaleza no existe diferencia alguna entre los partidos y movimientos políticos.

#### ii. Sobre el ámbito territorial de las organizaciones políticas.

457. En el ámbito territorial se muestra la primera diferencia entre los partidos y movimientos políticos -y la más significativa-. Mientras que los partidos políticos tienen



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

carácter nacional; los movimientos corresponden a cualquier nivel de gobierno o circunscripción del exterior. Así lo prevé expresamente el artículo 109 de la Constitución:

“Los partidos políticos serán de carácter nacional, se registrarán por sus principios y estatutos, propondrán un programa de gobierno y mantendrán el registro de sus afiliados. Los movimientos políticos podrán corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior.”<sup>741</sup>

458. Sin perjuicio de esta diferencia, los movimientos políticos seccionales pueden convertirse en nacionales, si es que en dos elecciones pluripersonales sucesivas obtienen ‘al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional’;<sup>742</sup> en este caso, los movimientos adquieren iguales derechos y deben cumplir las mismas obligaciones que los partidos políticos.<sup>743</sup>

### iii. Sobre los requisitos de inscripción de las organizaciones políticas.

459. Como consecuencia del ámbito territorial diferenciado, los requisitos que se prevén para ambas organizaciones difieren. Así, la Constitución señala que los partidos políticos para su creación actualmente deben:

- (i) Contar con una organización nacional, que comprende al menos al 50% de las provincias del país, dos de las cuales deberán corresponder a las tres de mayor población;<sup>744</sup>
- (ii) Tener un registro de afiliados de al menos el 1,5% del registro electoral utilizado en el último proceso electoral;<sup>745</sup> y,
- (iii) Presentar declaración de principios ideológicos, programa de gobierno, estatuto, símbolos, siglas, emblemas, distintivos y nómina de la directiva.<sup>746</sup>

460. En cambio, los movimientos políticos según la Constitución deben cumplir con:

- (i) Tener un registro de adherentes o simpatizantes de al menos el 1,5% del registro electoral utilizado en el último proceso electoral. El 1,5% que requiere de respaldo corresponde a la jurisdicción correspondiente;<sup>747</sup> y,
- (ii) Presentar declaración de principios, programa de gobierno, símbolos, siglas, emblemas, distintivos.<sup>748</sup>

461. Como se observa, para la inscripción de las organizaciones políticas existen varias similitudes, de ahí que, la LOE haya reglado un régimen común dentro del Capítulo II del Título V, en la Sección Primera denominada ‘Normas Comunes a la Inscripción’.<sup>40</sup> El legislador manda a que los promotores de cualquier organización política acompañen a su solicitud de inscripción los mismos documentos;<sup>749</sup> de estos se exceptúan dos que son decisivos para comprender las diferencias entre estas organizaciones políticas: el registro

---

<sup>40</sup> Si bien de la lectura del artículo 109 de la Constitución parecería que existen más diferencias, no es así; el artículo 112 establece los requisitos para los movimientos políticos, obligándoles por ejemplo a ‘presentar programa de gobierno o sus propuestas.’



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

de los miembros; y, la organización nacional -que como se vio, le corresponde presentar únicamente a los partidos políticos-.

### iv. Sobre la extinción de las organizaciones políticas.

462. La LOE prevé una serie de causas para que opere la extinción de las organizaciones políticas, estas causales se aplican a ambas organizaciones indistintamente de su tipología. Así, el artículo 327 de la LOE señala:

“El Consejo Nacional Electoral, de oficio o por iniciativa de una organización política, cancela la inscripción de una organización política en los siguientes casos:

1. Por acuerdo de fusión con otras organizaciones políticas.
2. A solicitud del órgano autorizado por el Estatuto o régimen orgánico, previo acuerdo de su disolución adoptado de conformidad con la normativa interna.
3. Si las organizaciones políticas de ámbito nacional no obtienen el cuatro por ciento de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales distintas y consecutivas a nivel nacional; o, al menos tres representantes a la Asamblea Nacional; o, al menos el ocho por ciento de alcaldías; o, por lo menos un concejal o concejala en cada uno de, al menos, el diez por ciento de los cantones del país. Para el cálculo de los porcentajes y dignidades alcanzadas por cada partido y movimiento que participaron en alianza se considerará lo establecido en el respectivo acuerdo.
4. En el caso de un movimiento político local que no obtenga al menos el tres por ciento (3%) en dos elecciones consecutivas, en su jurisdicción.
5. Para el caso de las alianzas, cuando concluye el proceso electoral respectivo, salvo que sus integrantes decidiesen ampliar el plazo de vigencia de aquella, lo que deberán comunicar al Consejo Nacional Electoral a más tardar dentro de los ciento ochenta (180) días posteriores a la conclusión del proceso electoral. En tal supuesto, la alianza tendrá la vigencia que sus integrantes hubiesen decidido o hasta que se convoque al siguiente proceso electoral general.
6. Cualquier tipo de violación a las disposiciones sobre el origen y uso de su financiamiento determinada en resolución en firme.
7. Por haber disminuido el total de sus afiliados o adherentes permanentes a una cifra inferior al 50% del número exigido por la Ley para su inscripción en el registro permanente de organizaciones políticas; y,
8. Por las sanciones previstas en la Ley. (...)”<sup>750</sup> (El subrayado no es del original).

463. Como e ha señalado, la LOE ha incluido varias categorías de membresía de las organizaciones políticas. Particularmente la de ‘adherentes permanentes’ para diferenciarlos de los ‘adherentes’ causa una distorsión en la representatividad de los movimientos, como se analizará en adelante. Ahora bien, resulta llamativo que el legislador haya incluido como causal de extinción de los movimientos la reducción de los ‘adherentes permanentes’, no de sus adherentes.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### v. Sobre el financiamiento de las organizaciones políticas.

464. Finalmente, respecto al financiamiento de las organizaciones políticas, la Constitución señala que: ‘Los partidos y movimientos políticos se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes, y en la medida en que cumplan con los requisitos que establezca la ley, los partidos políticos recibirán asignaciones del Estado sujetas a control.’<sup>751</sup> Respecto del financiamiento público, la LOE se encarga de fijar las condiciones que las organizaciones políticas deben cumplir para recibirlo;<sup>752</sup> este se otorga con cargo al Fondo Partidario Permanente. Adicionalmente, todas las organizaciones políticas reciben financiamiento público para el financiamiento de campaña; este valor se otorga con cargo al presupuesto del Consejo Nacional Electoral.<sup>753</sup>

### vi. Sobre los miembros de las organizaciones políticas.

465. La Constitución prevé tres categorías de membresía para las organizaciones políticas: afiliados, adherentes y simpatizantes. Así, el artículo 109 señala que los partidos políticos tienen ‘afiliados’; mientras que los movimientos políticos tienen ‘adherentes o simpatizantes’. Ahora bien, la LOE ha creado tres otras categorías de membresía: promotores, militantes, y adherentes permanentes. A continuación, se diferencian todas las categorías que existen.

- (i) Promotores: no se define su rol, incidencia, ni responsabilidad, pero se deduce que son quienes buscan registrar a organizaciones políticas.<sup>754</sup>
- (ii) Militantes: no se define su rol, incidencia, ni responsabilidad. La LOE señala que los militantes efectúan control social sobre las organizaciones políticas; que pueden ser víctimas de violencia de género; no pueden ser observadores electorales; y, pueden promover al levantamiento de recursos de las organizaciones a las que pertenecen.<sup>755</sup>
- (iii) Afiliados: pertenecen a los partidos políticos. Su régimen de responsabilidad es claro, son partícipes activos, equivalentes a los adherentes permanentes de los movimientos políticos. Son necesarios para la creación y funcionamiento del partido.<sup>756</sup>
- (iv) Adherentes permanentes: pertenecen a los movimientos políticos. Su régimen de responsabilidad es claro, son partícipes activos, equivalentes a los afiliados de los partidos políticos. Son necesarios para la creación y funcionamiento del movimiento.<sup>757</sup>
- (v) Adherentes: pertenecen a los movimientos políticos. Su régimen de responsabilidad es nulo, no son partícipes del movimiento. Son necesarios para la creación, mas no para el funcionamiento del movimiento.<sup>758</sup>
- (vi) Simpatizantes: la Constitución los menciona como miembros de los movimientos políticos, sin embargo, no existe definición en la LOE sobre estos.<sup>759</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

466. Para los efectos de la presente reforma, se resalta que los afiliados y adherentes permanentes son categorías equivalentes y tienen un régimen similar de responsabilidad y vinculación a su organización; mientras que los adherentes, que son parte de los movimientos políticos carecen de un régimen de vinculación y de responsabilidad. A continuación, se ahonda sobre las regulaciones que existe sobre las categorías que conciernen a los partidos políticos y a los movimientos políticos, en su orden: afiliados, adherentes permanentes y adherentes.

Sobre partidos políticos.

467. Como se ha mencionado previamente, para que un partido político se inscriba, debe contar con el registro de al menos con el 1.5% de afiliados en relación al registro electoral.<sup>760</sup> De acuerdo con la LOE, la calidad de afiliado se adquiere con la inscripción en el registro del partido político.<sup>761</sup> Para el registro de los afiliados, los partidos políticos deben entregar fichas de afiliación individualizadas al Consejo Nacional Electoral, esta debe contener la información básica del afiliado, pero además, la aceptación de los principios ideológicos, el estatuto del partido<sup>762</sup> y la declaratoria de no pertenecer a otra organización política.<sup>763</sup> Esto, en contraposición con los adherentes de los movimientos políticos, quienes ni siquiera deben conocer o aceptar los principios ideológicos de la organización a la que se adhieren, como se analiza adelante.<sup>764</sup>

468. La ley prevé que los afiliados tengan obligaciones, como, por ejemplo, deben compartir los principios y finalidades de la organización, y colaborar para su consecución; respetar los estatutos; acatar los acuerdos adoptados por los órganos directivos; abonar las cuotas;<sup>765</sup> y, los demás deberes que determine cada estatuto.<sup>766</sup> Así como obligaciones, también tienen derechos, como, por ejemplo, recibir formación,<sup>41767</sup> elegir y ser elegidos a cargos internos, recibir capacitación político partidista, ejercer el derecho a la discrepancia,<sup>768</sup> revocar mandato a una autoridad interna y consultar un asunto de interés general dentro de la organización,<sup>769</sup> además de los otros derechos que determine cada estatuto.<sup>770</sup>

469. Los afiliados están sujetos a dos prohibiciones, mientras tienen esta calidad: (i) no pueden ser miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, jueces de la Corte Constitucional, de la Función Judicial, del Tribunal Contencioso Electoral, consejeros del Consejo Nacional Electoral, del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Fiscal General, fiscales distritales y agentes fiscales;<sup>771</sup> e, (ii) inscribirse como candidatos a otras organizaciones políticas, salvo en los casos en que se cumplen las excepciones que prevé la LOE.<sup>772</sup>

470. Los afiliados son necesarios no solo para la inscripción, sino para el funcionamiento del partido político. Así, la LOE prevé que en caso de que más del 50% de afiliados se

---

<sup>41</sup> Solamente las que reciben asignaciones del Estado por el 'Fondo Partidario Permanente' están obligadas a destinar al menos el 20% del 70% de los recursos recibidos para la formación política de sus afiliados o adherentes.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

reduzca, se procede a la cancelación de la inscripción del partido.<sup>773</sup> Por ello, los partidos se encuentran obligados a llevar un registro actualizado de cada afiliado y también y de los pedidos de desafiliación. Este registro debe, a su vez, ser remitido al Consejo Nacional Electoral y actualizado periódicamente.<sup>774</sup> Finalmente, la LOE señala que la calidad de afiliado se pierde por: desafiliación, renuncia, expulsión, o en caso de extinción de la organización política.<sup>775</sup>

Sobre movimientos políticos.

471. Como se ha mencionado previamente, para que un movimiento político se inscriba, debe contar con el registro de al menos el 1.5% de adherentes en relación con el registro electoral correspondiente a su jurisdicción.<sup>776</sup> Sin embargo, como se anotó, la LOE ha creado dos categorías de membresía separadas para los movimientos -adherentes y adherentes no permanentes-; distorsionando completamente este requisito. Un movimiento político debe acreditar el 10% del 1.5% con 'adherentes permanentes' -que, como se dijo son los únicos que realmente se vinculan a la organización política-; y, el 1.5% con adherentes -que, como se dijo no se vinculan realmente con la organización política y carecen de un régimen de responsabilidad-. Así, el artículo 322 de la LOE señala que:

“Adicionalmente a la solicitud de inscripción, los movimientos políticos deberán acompañar la lista de adherentes en un número equivalente a, por lo menos, el uno punto cinco por ciento el registro electoral utilizado en la última elección de la jurisdicción.

El registro de adherentes deberá contener cuando menos los datos de identidad de las ciudadanas y los ciudadanos, su huella dactilar y su firma de aceptación de adherir al movimiento político.

Se adjuntará a la solicitud de inscripción el registro de adherentes permanentes del movimiento político, que no será inferior al diez por ciento del total de sus adherentes.

El Consejo Nacional Electoral verificará la veracidad de todos los datos contenidos en las fichas de afiliación y formularios de adhesión y la similitud de las firmas contenidas en los mismos. Las y los ciudadanos consignarán su voluntad de adhesión o afiliación con la firma y la huella dactilar.”<sup>777</sup> (El subrayado no es del original).

*Adherentes permanentes.*

472. Los adherentes permanentes en los movimientos políticos tienen regulaciones muy similares a la de los afiliados, son figuras prácticamente equivalentes. Así como los afiliados, la reducción del 50% de los adherentes permanentes es causal de cancelación del movimiento.<sup>778</sup> La calidad de adherente permanente se adquiere con el registro,<sup>779</sup> y los movimientos deben llevar un registro de estos que deben actualizarlo periódicamente y



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

remitirlo al Consejo Nacional Electoral.<sup>780</sup> Así mismo, gozan de los mismos derechos<sup>781</sup> y obligaciones<sup>782</sup> que los afiliados y están sujetos a las mismas prohibiciones.<sup>783</sup>

473. La gran diferencia que existe es que los adherentes permanentes únicamente deben corresponder a un número mínimo del 10% del 1.5% de adherentes que se requiere para el registro. La ‘Codificación del Reglamento para la inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas’ (en adelante ‘Reglamento de Inscripción’)<sup>784</sup> ha señalado que, para la inscripción de los movimientos políticos, estos deben presentar el 1.5% de adherentes, más el 10% de ese valor de adherentes permanentes. El Reglamento de Inscripción expresamente señala que los adherentes permanentes no se computan para el cálculo, así el numeral 2 del artículo 9 del Reglamento citado indica:

“(…) El registro de adherentes permanentes deberá corresponder a un número no inferior al diez por ciento del total de sus adherentes. Para efectos del cálculo correspondiente no se sumará el número de adherentes permanentes.”<sup>785</sup> (El subrayado no es del original)

### *Adherentes.*

474. Ahora bien, a pesar de que al momento de la inscripción se tienen que presentar tanto el número de adherentes y adherentes permanentes, el 1.5% de los ‘adherentes’, son aquellos que la LOE requiere para la creación del movimiento, mas no para su funcionamiento, es decir para el mantenimiento de su inscripción. El artículo 334 de la LOE expresamente señala:

“Los ciudadanos y ciudadanas con derecho al sufragio pueden afiliarse o desafilarse libre y voluntariamente a un partido político, para ello deberán cumplir con los requisitos que establezca el estatuto.  
Los movimientos tendrán adherentes para su creación y adherentes permanentes para su funcionamiento. Los adherentes permanentes constituirán la estructura organizativa y pueden elegir y ser elegidos para las dignidades internas, deberán presentar una declaración de no pertenecer a otro movimiento o partido político, además de cumplir con los requisitos que establezca su régimen orgánico.”<sup>786</sup> (El subrayado no es del original).

475. El régimen de los ‘adherentes’ es diametralmente diferente al de los ‘afiliados’ o al de los ‘adherentes permanentes’. De conformidad con el Reglamento de Inscripción para el registro de los adherentes únicamente se requieren los datos básicos de la persona y la declaración de no pertenecer a otra organización política; <sup>787</sup> en contraposición con el registro de ‘afiliados’, de los partidos políticos, en el que se requiere, al menos ‘aceptar los principios ideológicos’ y el estatuto del partido.<sup>788</sup> Es decir, un adherente ni siquiera debe conocer o aceptar los principios ideológicos al movimiento al que se adhiere.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

476. Debido a que los adherentes no son requeridos para el funcionamiento del movimiento, no existe una norma legal que exija que estas lleven un registro auditable; al contrario de los ‘adherentes permanentes’ y ‘afiliados’,<sup>789</sup> para quienes sí existe esta obligación. Lo anterior tiene sentido porque las regulaciones prevén que los adherentes no se necesitan para el funcionamiento del movimiento. Tal es así, que, si llegase a ocurrir la renuncia de todos los adherentes, el movimiento político continuaría existiendo. No solo eso, sino que, los movimientos políticos pueden seguir existiendo aún si es que todos los miembros que eran necesarios para su creación -léase adherentes y adherentes permanentes-, se reducen al 95%. Ello, debido a que la LOE claramente excluye a los adherentes de la causal de cancelación:

“El Consejo Nacional Electoral, de oficio o por iniciativa de una organización política, cancela la inscripción de una organización política en los siguientes casos: (...)

7. Por haber disminuido el total de sus afiliados o adherentes permanentes a una cifra inferior al 50% del número exigido por la Ley para su inscripción en el registro permanente de organizaciones políticas.”<sup>790</sup> (El subrayado no es del original).

477. La ley no establece ninguna obligación para los adherentes. En otras palabras, no están obligados a realizar ninguna actividad o colaborar de ninguna manera para que el movimiento cumpla con sus fines, tampoco deben estar involucrados de ninguna forma en las actividades políticas. En los movimientos el consentimiento inicial del adherente se da *ad infinitum*, debido a que no existen mecanismos que permitan un real involucramiento en las actividades del movimiento. Esto es una vulneración a la participación democrática, y un abuso del consentimiento inicial que da un adherente.

478. Sin embargo, la LOE sí les reconoce el derecho a recibir formación para quienes pertenecen a movimientos que reciben asignaciones del Estado por el ‘Fondo Partidario Permanente’.<sup>791</sup> Así mismo, reconoce la posibilidad de que los adherentes puedan contribuir financieramente al movimiento político.<sup>792</sup> Los adherentes tampoco se encuentran sujetos a las prohibiciones de los afiliados y adherentes permanentes, es decir que pueden ser miembros de órganos de mantenimiento de la seguridad pública, jueces, consejeros, fiscales;<sup>793</sup> y, también pueden inscribirse como candidatos de organizaciones políticas diferentes a la que se encuentran adheridos.<sup>794</sup>

479. Con lo cual ha encontrado que la regulación *infra* constitucional ha creado categorías de membresías diferentes a las previstas en la Constitución cuya aplicación constituyen un fraude a la voluntad del constituyente. La Tabla 6 inserta a continuación resume las principales:





**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

	<b>Adherente</b>	<b>Adherente permanente</b>	<b>Afiliado</b>
<b>Definición</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conforman los movimientos políticos y se requieren para su creación -no para su funcionamiento.<sup>795</sup></li> <li>Deben ser al menos 1.5% del registro electoral de su respectiva jurisdicción para la creación del movimiento.<sup>796</sup></li> <li>No son necesarios para su mantenimiento, porque su reducción -incluso total- no afecta al funcionamiento y existencia del movimiento político.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conforman los movimientos políticos y se requieren para su funcionamiento.<sup>797</sup></li> <li>Son al menos el 10% del total de los adherentes.<sup>798</sup></li> <li>Son necesarios para el mantenimiento del movimiento, pues la reducción de más del 50% de sus miembros del número exigido para su inscripción es causal de la cancelación de la inscripción del movimiento.<sup>799</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conforman los partidos políticos y se requieren para su creación y funcionamiento.</li> <li>Deben ser al menos el 1.5% del registro electoral nacional.<sup>800</sup></li> <li>Son necesarios para el mantenimiento de un partido, pues la reducción de más del 50% de sus miembros del número exigido para su inscripción es causal de la cancelación de la inscripción del partido.</li> </ul>
<b>Registro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La calidad de adherente no se adquiere el registro;<sup>801</sup> solo se prevé que debe haber una 'aceptación de adhesión'.</li> <li>No hay un registro de quiénes son adherentes; las organizaciones políticas no están obligadas a llevarlo.<sup>802</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La calidad de 'adherente permanente' y 'afiliado' se adquiere con el registro correspondiente de la organización política.<sup>803</sup></li> <li>Las organizaciones políticas están obligadas a llevar un registro individual de cada adherente permanente afiliado y los pedidos desafiliación. La organización está obligada a remitir ese registro al CNE y actualizarlo de forma periódica.<sup>804</sup></li> </ul>	
<b>Exclusividad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pueden inscribirse como candidatos a otras organizaciones políticas de las que son adherentes.<sup>805</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No pueden inscribirse como candidatos a otras organizaciones políticas de las que son adherentes.<sup>806</sup></li> </ul>	
<b>Deberes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No tienen deberes básicos como estar de acuerdo con los principios y finalidades de la organización o respetar los estatutos.<sup>807</sup></li> <li>Podrían tener deberes previstos en los estatutos.<sup>808</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tienen deberes: estar de acuerdo con los principios y finalidades de la organización, respetar los estatutos y abonar las cuotas.<sup>809</sup></li> <li>Podrían tener más deberes en los estatutos.<sup>810</sup></li> </ul>	
<b>Derechos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitación: las organizaciones políticas que reciben asignaciones del Estado por el 'Fondo Partidario Permanente' están obligadas a destinar al menos el 20% del 70% de los recursos recibidos para la formación política de sus afiliados o adherentes.<sup>811</sup></li> <li>La posibilidad de contribuir financieramente.<sup>812</sup></li> <li>Podrían tener derechos previstos en los estatutos.<sup>813</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitación: las organizaciones políticas que reciben asignaciones del Estado por el 'Fondo Partidario Permanente' están obligadas a destinar al menos el 20% del 70% de los recursos recibidos para la formación política de sus afiliados o adherentes.<sup>814</sup></li> <li>Pueden ser elegidos y elegir cargos internos, intervienen en procesos democráticos internos, reciben capacitaciones, ejercen su derecho de opinión, etc.<sup>815</sup></li> <li>Revocar el mandato interno de una autoridad dentro de la organización y consultar.<sup>816</sup></li> <li>Podrían tener más derechos en los estatutos.<sup>817</sup></li> </ul>	
<b>Impedimentos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pueden ser miembros de las Fuerzas Armadas, jueces de la Corte Constitucional, CNE, TCE, CPCCS, FGE. Si se convierten en estas autoridades no deben desafilarse.<sup>818</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No pueden ser miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional jueces de la Corte Constitucional, jueces de la Función Judicial, CNE, TCE, CPCCS, FGE. Si se convierten en estas autoridades deben desafilarse.<sup>819</sup></li> </ul>	
<b>Desafiliación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mediante renuncia, no se regula otro mecanismo.<sup>820</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La desafiliación, renuncia, expulsión o extinción de la organización política.<sup>821</sup></li> </ul>	

TABLA 6: MIEMBROS DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS<sup>822</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *(b) Identificación de la problemática.*

480. Ha sido materia de estudio, determinar el efecto que tiene el número de partidos – léase fragmentación- en las conductas de los votantes y en la calidad y estabilidad de las democracias. Así, ciertos investigadores han resuelto que el número de partidos es el indicador principal para el desarrollo de una democracia consociacional.<sup>42823</sup> De esta forma, gran parte de literatura se ha concentrado en estudiar relación de los modelos de democracia con la fragmentación.<sup>824</sup> En este sentido, se ha encontrado correlación entre la cantidad de números de partidos políticos, el control de la violencia y la estabilidad de la democracia.<sup>825</sup>

481. Sin embargo, en los últimos años se ha observado que un elemento importante es que el número de partidos -fragmentación-, es la calidad de estos y, particularmente, la calidad de la competencia entre estas.<sup>826</sup> Es por ello que, en este documento se tratan por separado a la baja calidad de las organizaciones políticas (análisis cualitativo) y a la fragmentación (análisis cuantitativo). Como se verá en adelante, en el Ecuador, se ha encontrado que no solamente existe una cantidad exagerada de organizaciones políticas funcionando actualmente; sino que, estas, a la par, no cumplen con mínimos de calidad.

482. Concretamente, se han identificado cuatro problemas, que son consecuencia de las actuales disposiciones normativas:

- (i) La baja calidad de las organizaciones políticas;
- (ii) La fragmentación y dispersión;
- (iii) La vulneración del principio de igualdad; y,
- (iv) La falta de un registro confiable del Consejo Nacional Electoral.

### Sobre la baja calidad de las organizaciones políticas

483. Para determinar la calidad de las organizaciones políticas es necesario recordar qué rol tienen estas en la democracia. En teoría, una de las características de la democracia es que responde a las necesidades de las personas; para ello, las organizaciones políticas traducen las preferencias de la ciudadanía en política pública.<sup>827</sup> Se ha dicho que una de las ‘funciones esenciales’ de los partidos es obtener ‘consentimiento popular respecto del curso de la política pública’.<sup>828</sup> En otras palabras, las organizaciones políticas representan las preferencias de la ciudadanía a través de sus estructuras institucionalizadas.

484. Con lo cual, para que las organizaciones políticas cumplan con su rol deben: ser representativas de la ciudadanía; y, contar con una estructura de miembros cohesionada que permita ‘traducir’ esas preferencias en las políticas públicas. Adicionalmente, deben ser funcionales; es decir, deben lograr diálogos y acuerdos entre sí. Es por ello que, si bien, se ha resaltado que el número de organizaciones políticas (fragmentación), no es

---

<sup>42</sup> Las democracias consociacionales son aquellas en las que se comparte el poder en modelos profundamente fragmentados y divididos, se las conoce como ‘fraccionadas pero estables’.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

necesariamente determinante para la calidad de una democracia; la polarización sí permite medir mejor las actividades de las organizaciones políticas. A continuación, se analizan estas tres dimensiones en los movimientos políticos en el Ecuador, para determinar su calidad:

- (i) La falta de representatividad de los movimientos políticos;
- (ii) La falta de estructura de miembros cohesionada en los movimientos políticos; y,
- (iii) La polarización política.

Sobre la falta de representatividad de la ciudadanía en los movimientos políticos.

485. Como se ha observado las falencias normativas de las organizaciones comienzan desde la Constitución que deja abiertas posibilidades para que el legislador, y en varios casos, hasta órganos administrativos, regulen en contra de los principios del sistema político participativo y representativo que buscó promover el constituyente. Como consecuencia de aquello, los movimientos políticos han degenerado en entelequias vacías de representación ciudadana, en donde el 90% de sus miembros no tienen ningún tipo de vinculación participativa con el movimiento, ni tampoco se encuentran sujetos a ningún régimen de responsabilidad o control.

486. La TABLA 7 muestra el detalle de la representación necesaria en los movimientos nacionales y provinciales. Se observa que un movimiento de carácter nacional requiere 196.487 adherentes para existir, pero puede funcionar aún si se reducen sus miembros hasta a 9.824,<sup>43</sup> es decir, habiéndose reducido el 100% de los miembros que la Constitución requiere para su existencia y conservando solo el 5% del 10% que ha dispuesto la LOE. Vale recordar que, mientras el movimiento político no ha sido cancelado, goza de todos los derechos de las organizaciones políticas equivalentes por igual. Con lo cual, por ejemplo, un movimiento político nacional con menos de 10 mil miembros puede proponer candidatos a todas las dignidades de elección popular nacional: presidente, vicepresidente y asambleístas; y, peor aún, el Estado está obligado a otorgarles financiamiento público para la campaña.<sup>829</sup> Finalmente, como se ha dicho, debido a que los adherentes no mantienen una vinculación real con el movimiento, pueden proponer incluso como candidatos a adherentes de otro movimiento político.

487. En el caso de los movimientos políticos provinciales, se observa que, en las tres provincias con el registro electoral más alto, se requiere 2.339, 1.709 y 930 miembros para la existencia del movimiento político, respectivamente.<sup>830</sup> Además, se observa que, en seis de las provincias, los movimientos políticos requieren menos de 100 miembros para mantener la inscripción.<sup>831</sup> Nuevamente, esto significa que movimientos políticos con menos de 100 miembros pueden proponer candidaturas para prefectos y viceprefectos y, en general incidir en el diseño político-institucional.

---

<sup>43</sup> Es el 50% del 10% del 1,5% del registro electoral, conforme prevé el numeral 7 del artículo 327 de la LOE.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Circunscripción	Registro electoral 2021	Adherentes <sup>44</sup>	Adherentes permanentes <sup>45</sup>	Requisito del 1.5% entre Adherentes y Adherentes permanentes <sup>46</sup>	Existencia 50% <sup>47</sup>	Cancelación 50% -1 <sup>48</sup>
<b>Nacional</b>	13.099.150	176.839	19.649	196.487	9.825	9.824
Guayas	3.118.339	42.098	4.678	46.775	2.339	2.338
Pichincha	2.278.540	30.760	3.418	34.178	1.709	1.708
Manabí	1.239.519	16.734	1.859	18.593	930	929
Los Ríos	668.227	9.021	1.002	10.023	501	500
Azuay	618.406	8.348	928	9.276	464	463
El Oro	535.318	7.227	803	8.030	402	401
Tungurahua	451.263	6.092	677	6.769	339	338
Chimborazo	410.178	5.537	615	6.153	308	307
Esmeraldas	409.261	5.525	614	6.139	307	306
Loja	392.920	5.304	589	5.894	295	294
Sto Dgo Tsachilas	377.727	5.099	567	5.666	284	283
Imbabura	373.442	5.041	560	5.602	280	279
Cotopaxi	373.351	5.040	560	5.600	280	279
Santa Elena	257.286	3.473	386	3.859	193	192
Cañar	196.101	2.647	294	2.942	147	146
Bolívar	172.133	2.324	258	2.582	129	128
Sucumbíos	146.603	1.979	220	2.199	110	109
Carchi	145.009	1.958	218	2.175	109	108
Orellana	122.480	1.653	184	1.837	92	91
Napo	90.066	1.216	135	1.351	68	67
Pastaza	75.435	1.018	113	1.132	57	56
Galápagos	21.288	287	32	319	16	15
Morona Santiago	131.225	1.772	197	1.968	99	98
Zamora Chinchipe	84.794	1.145	127	1.272	64	63

TABLA 7: REPRESENTACIÓN DE MOVIMIENTOS POLÍTICOS: NACIONAL Y PROVINCIAL<sup>832</sup>

488. En los movimientos cantonales, las cifras de representación se tornan aún más ridículas. Un movimiento político puede existir con un solo miembro, por lo tanto, pueden proponer candidatos a alcalde y concejales municipales<sup>49</sup> y recibir financiamiento público para la campaña.<sup>833</sup> En otras palabras, podría ocurrir que una sola persona envíe un candidato a alcalde. Lastimosamente, no se trata de la excepción: la tabla inserta muestra que en 205 -de los 221- cantones, los movimientos requieren menos de 100 miembros para existir. En el caso de los tres cantones con el número más alto de registro electoral: Quito,

<sup>44</sup> Es el cálculo del 1.5% del registro electoral.

<sup>45</sup> Es el cálculo del 10% del 1.5% del registro electoral.

<sup>46</sup> Es el cálculo del 1.5% de adherentes más el 10% del 1.5% de adherentes permanentes.

<sup>47</sup> Es el cálculo de del 50% del 10% del 1.5% del registro electoral

<sup>48</sup> Es el cálculo de un valor menor al 50% del 10% del 1.5% del registro electoral

<sup>49</sup> Es el caso del cantón Pablo Sexto en Morona Santiago, con un registro electoral de 1790 personas.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Guayaquil y Cuenca; un movimiento político puede proponer candidatos y existir con apenas 1.481, 1.480 y, 327 respectivamente.

NÚMERO DE CANTONES	MIEMBROS PARA QUE EL MOVIMIENTO EXISTA
80	Menos de 10 miembros
125	Menos de 100 miembros
14	Menos de 500 miembros
2	Menos de 1500 miembros

TABLA 8: REPRESENTACIÓN DE MOVIMIENTOS POLÍTICOS A NIVEL CANTONAL<sup>834</sup>

489. Respecto a la representatividad de las organizaciones políticas, la propia LOE reconoce que las organizaciones políticas deben ‘representar las diferentes posiciones e intereses que se expresan en la sociedad’<sup>835</sup>; sino existe representación de la ciudadanía en las mismas organizaciones políticas, se vicia a la democracia desde su base. En este sentido, la Carta de la Organización de los Estados Americanos,<sup>836</sup> señala en su artículo 3 que los Estados americanos reafirman que los fines que estos persiguen ‘requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa’. Esto debido a que, si es que las organizaciones políticas no representan a la ciudadanía, ni sus preferencias, se convierten en una organización más que representa intereses particulares.

490. Debido al debilitamiento de las democracias en el mundo occidental se ha cuestionado el rol y nivel de incidencia que tienen las organizaciones políticas en la actualidad. Al respecto, un estudio efectuado en nueve países ha señalado que el rol de los partidos políticos es determinante para que la democracia participativa funcione.<sup>837</sup> El cumplimiento de este rol implica mantener un vínculo real con la ciudadanía de tal forma que las organizaciones políticas sus preferencias y las implementen de forma eficiente a través de la Administración Pública.<sup>838</sup> Otros estudios efectuados en 36 democracias diferentes explican que, para que la democracia representativa produzca resultados realmente representativos los partidos políticos deben trabajar ‘a través de un proceso continuo, dinámico de representación’,<sup>839</sup> en otras palabras, las elecciones no son la única dimensión de la representatividad de la democracia; sino que, la representación tiene que ser a lo largo del tiempo, a través de procesos intermedios que permiten que la ciudadanía incida en el gobierno.

491. De lo anterior, se resalta que, en las democracias representativas -como la ecuatoriana- las organizaciones políticas tienen un rol crucial para la incidencia de la ciudadanía en el gobierno; esta incidencia estará debilitada si es que la representación no ocurre a todos los niveles de forma continua y dinámica, es decir, sin que exista una representación y vinculación real con la ciudadanía desde las bases de las organizaciones políticas. Como se observado, el sistema actual promueve la ausencia de representación ciudadana, por lo cual, se concluye que el modelo electoral ecuatoriano representa una amenaza para el sistema democrático y necesita ser enmendado.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Sobre la falta de participación de los miembros en los movimientos políticos.

492. No solo que actualmente los movimientos políticos permiten la anulación de la representación ciudadana, sino que, además, el régimen que los regula fomenta la desvinculación de sus miembros. Como se ha visto, los adherentes de los movimientos políticos podrían no volver a conocer sobre la institución después de que firman su consentimiento para su creación, e incluso, cuando efectúan su ‘adhesión’ no tienen que estar de acuerdo ni siquiera con los principios ideológicos del movimiento.<sup>840</sup> En ese sentido, los movimientos políticos no establecen mecanismos de participación, deberes o derechos que tienen los adherentes.

493. Si se atiende el rol de las organizaciones políticas en nuestra democracia, estas deberían estar incentivadas a encontrar mecanismos para que sus adherentes tengan constante contacto con la organización política, a través de actividades que busquen su formación, diálogo, e intercambio. A la par, las organizaciones políticas deberían buscar mecanismos de vinculación con la ciudadanía. En otras palabras, hacia adentro, las organizaciones políticas deberían contar con mecanismos de fortalecimiento y formación con sus propios miembros; y, hacia afuera, deberían encontrar mecanismos para vincularse con la ciudadanía y hacer lo mismo. Esta participación no puede ser un solo un cumplimiento formal; ni se mide de forma cuantitativa. La vinculación debe ser de calidad, al respecto se ha señalado que:

“Las formas más valiosas de vinculación cívica abordan cuestiones importantes en las que las personas de buena voluntad no están de acuerdo, encontrando puntos de coincidencia, a la vez que buscan formas de tratar productivamente los conflictos duraderos. El compromiso cívico de calidad mantiene los lazos de la comunidad política incluso después (...) de que la mayoría se ha pronunciado”<sup>841</sup>

494. Ahora bien, la LOE solamente manda a que los movimientos políticos establezcan ‘estructuras participativas en los distintos niveles de gobierno en los que tengan adherentes’.<sup>842</sup> En primer lugar, esta es una obligación imposible de verificar su cumplimiento, pues el CNE no tiene acceso a ningún registro respecto de los adherentes de los movimientos políticos. Conforme se analizará en adelante, el CNE no conoce si es que todos los adherentes de un movimiento dejan de estar vinculado a este, con lo cual, tampoco puede verificar el efectivo cumplimiento de esta disposición.

495. Adicionalmente, nótese que la norma no manda a que se establezcan estructuras participativas para vincular a los adherentes; sino solamente que se establezcan en los niveles donde cuentan con adherentes. En definitiva, la LOE no prevé ningún mecanismo para garantizar la participación de los adherentes, es decir de sus propios miembros. Con lo cual, internamente los movimientos políticos no tienen ningún mecanismo de conexión con sus adherentes. Aun si es que el régimen orgánico de cada movimiento los previera, los estatutos no son de obligatorio cumplimiento para los adherentes; solo para los



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

adherentes permanentes.<sup>843</sup> En definitiva, no existe un mecanismo real -estatutario o legal- que prevea, promueva o garantice la participación de los adherentes.

496. Con ello, los movimientos políticos incumplen con sus obligaciones previstas en el artículo 312 de la LOE, que señala:

“Las organizaciones políticas tienen por funciones de obligatorio cumplimiento, las siguientes: (...)

5. Formar a todas y todos sus miembros para el ejercicio de funciones públicas en cualquier nivel del gobierno. (...)” (El subrayado no es del original).

497. La Carta Democrática Interamericana ha reconocido la importancia de la participación permanente de la ciudadanía en las organizaciones políticas.<sup>844</sup> Al respecto, la Corte IDH ha señalado que:

“Adicionalmente, es del caso considerar que el principio democrático permea la Convención y, en general, el Sistema Interamericano, en el cual, la relación entre derechos humanos, democracia representativa y derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana. Este instrumento jurídico es una norma de interpretación auténtica de los tratados a que se refiere. (...) En los términos de la Carta Democrática, ‘el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la [OEA]’ y aquella ‘se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional’ (...)”

Pues bien, según la referida Carta, son ‘elementos esenciales de la democracia representativa’, entre otros: ‘el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; [...] la separación e independencia de los poderes públicos’ y, en definitiva, ‘la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad’ y ‘es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia’ (...)”<sup>845</sup> (El subrayado no es del original)

498. En la misma línea, la Corte IDH ha señalado que las regulaciones de los Estados no pueden tornar en ilusoria a la participación política, y expresamente ha señalado:

“De acuerdo al artículo 29.a) de la Convención no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de ésta (sic) se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial.”<sup>846</sup> (El subrayado no es del original).



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

499. La misma Corte, en la Opinión Consultiva 28-21 ha señalado que:

“A diferencia de otros artículos de la Convención, el artículo 23 establece que, sus titulares no solo deben gozar de derechos, sino también de ‘oportunidades’. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos (...)<sup>847</sup>. Esta obligación positiva consiste en el diseño de un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzcan los asuntos públicos. (...) Los Estados deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado.”<sup>848</sup> (El subrayado no es del original)

500. Con lo cual, debido a que el marco normativo no prevé mecanismos que garanticen ‘oportunidades’, ni mecanismos reales de participación en las organizaciones políticas, estas normas están vulnerando los derechos políticos de sus adherentes. De esta forma se ha desnaturalizado por completo el rol de las organizaciones políticas, pues estas organizaciones no cuentan con una estructura de miembros capaces de transmitir las preferencias de la ciudadanía. Por lo que, la calidad de las organizaciones políticas en la actualidad no se encuentra garantizada.

Sobre la polarización política.

501. En primer lugar, se considera oportuno distinguir entre polarización política y fragmentación -que se trata en el siguiente acápite-. La primera refleja el grado de diferencia ideológica entre las organizaciones políticas de un sistema electoral;<sup>849</sup> la segunda se refiere al número de las organizaciones políticas que conviven dentro de un mismo sistema electoral. Con lo cual, la polarización política es una ‘propiedad independiente del número de partidos’.<sup>850</sup> Se resalta que, el nivel de polarización se encuentra vinculada estrechamente con la calidad de las organizaciones políticas. De hecho, ha sido uno de los principales elementos para medir la calidad de los sistemas electorales en los últimos años.<sup>851</sup>

502. En una investigación en curso que busca diseñar un índice de polarización política (PPI) entre países, los resultados iniciales ubican al Ecuador en el puesto 11 de 86 con mayor polarización con 5,49% en una escala del 1-10, siendo 10 lo más polarizado; es decir nos encontramos entre el 12,79% de los países con mayor polarización política.<sup>852</sup> Lamentablemente, otras mediciones de polarización han excluido al Ecuador de estudios comparados debido a la falta de información para ubicar a los partidos en la escala de ‘izquierda -derecha’.<sup>853</sup> Esto parece lógico, tomando en cuenta la falta de institucionalidad que tienen nuestras organizaciones políticas en la actualidad.

503. Lo que resulta cierto es que, en la región y particularmente en los países andinos, desde el 2000 ha existido una tendencia de erosión democrática.<sup>854</sup> De hecho, al 2015





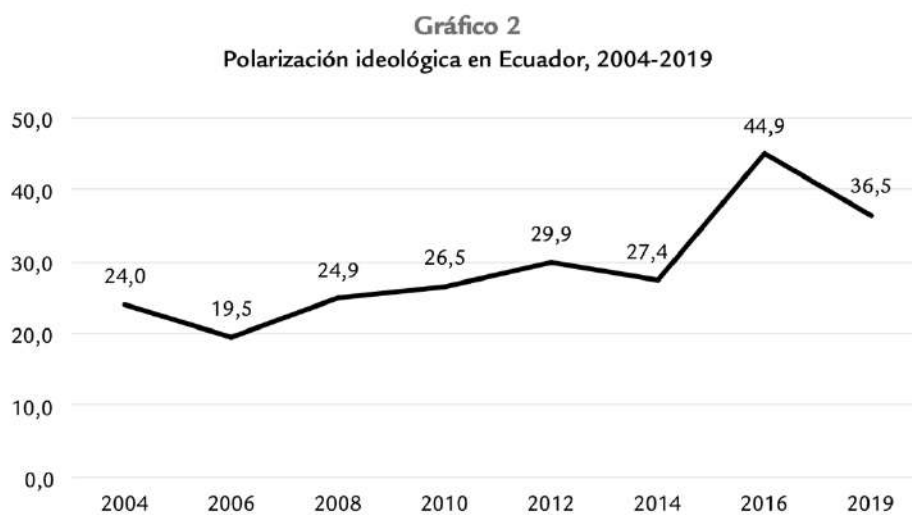
## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Ecuador fue reclasificada no como una democracia débil, sino como una semidemocracia, con un cambio de -3.3.<sup>855</sup> Se anota también que, durante los últimos años, Ecuador ha mejorado en su calidad de la democracia durante los últimos años; esta mejora se le ha atribuido a las limitaciones que han existido al Ejecutivo -eliminación de la reelección indefinida- y eliminación de regulación hacia los medios de comunicación.<sup>856</sup>

504. Se ha observado que, en el Ecuador desde el 2006 hasta al 2015, la polarización política incrementó. Particularmente, se observa que, durante este periodo de tiempo, se crearon movimientos sociales a favor del régimen oficialista; debilitando y eliminando a su oposición.<sup>857</sup> Esta estrategia tuvo como fundamento jurídico en la aprobación del régimen legal que se analiza en el presente documento. Al respecto:

“Amnistía Internacional informó de que más de 200 líderes de grupos campesinos e indígenas fueron acusados de terrorismo.<sup>4</sup> [Esta] administración organizó movimientos sociales leales [a su régimen] alternativos desde arriba.”<sup>858</sup>

505. Los datos previamente aportados, se confirman con la medición de polarización basada en autodefinición de encuestados, respecto de cómo se perciben en la graduación de ‘izquierda-derecha’ del 1-10.<sup>50</sup> Si bien, los resultados expuestos a continuación no miden la polarización de las organizaciones políticas *per se*, muestran la polarización ideológica de una muestra poblacional. Ese último ha sido un método utilizado por varios académicos para medir la polarización política.<sup>859</sup>



Fuente: elaboración propia con base en datos del Barómetro de las Américas (Lapop).

IMAGEN 16: POLARIZACIÓN IDEOLÓGICA EN EL ECUADOR<sup>860</sup>

<sup>50</sup> En particular los datos para la elaboración fueron obtenidos de los datos de las encuestas Barómetro de las Américas.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

506. De lo anterior, se observa que la medición de polarización política en el Ecuador alta, tanto a nivel comparado -con 5,49% sobre 10-, como con las mediciones internas; llegando en el 2016 al 44,9%; es decir, con una población profundamente dividida. Con esta realidad, las organizaciones políticas deberían tener incentivos para aliarse y, conformar un sistema plural, representativo, en el que se incentive el diálogo y no la polarización de posiciones contrapuestas.

### ii. Sobre la fragmentación y dispersión.

Sobre la fragmentación política.

507. Si bien el número de organizaciones políticas por sí mismas no es determinante para evaluar el desempeño de estos; en la presente sección se analizan los efectos de la existencia de estas organizaciones en nuestro sistema electoral. Las regulaciones vigentes han permitido la creación de 279 organizaciones políticas,<sup>861</sup> que actualmente conviven dentro de nuestro sistema democrático. Comparativamente, del estudio de 20 países, se observa que Ecuador es el segundo país con más organizaciones políticas, solamente después de Argentina y seguido por Bolivia. El gráfico inserto a continuación grafica el número de organizaciones políticas en relación del porcentaje de la población de cada país.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### Organizaciones políticas

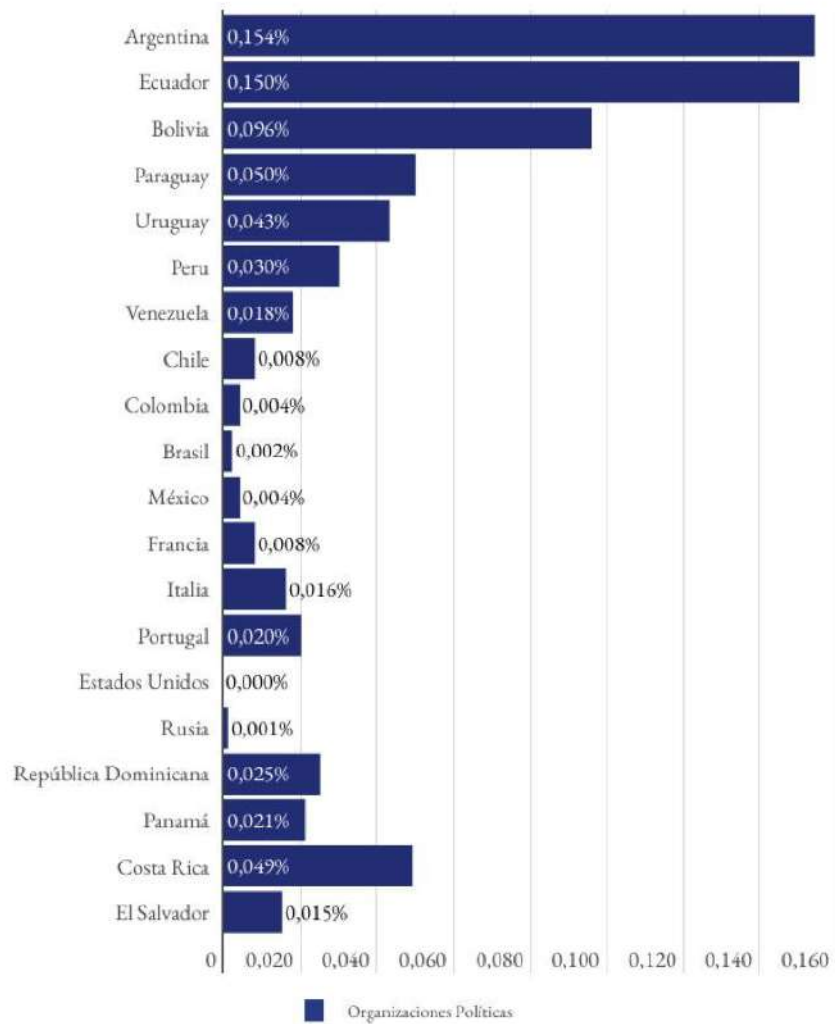


IMAGEN 17: ANÁLISIS COMPARADO ORGANIZACIONES POLÍTICAS<sup>862</sup>

508. Lo anterior es un efecto lógico de tener un sistema que básicamente anula el porcentaje de registrados que la Constitución requiere para la creación de movimientos políticos; y, a la par fija umbrales que hace que los movimientos sean prácticamente imposibles de extinguir. En otras palabras, los movimientos políticos no tienen un incentivo supeditado a su supervivencia para formar alianzas; al contrario, están incentivados a fragmentarse para recibir mayores estipendios públicos. El resultado: es la crónica fragmentación de nuestro sistema político actual.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

509. Como los movimientos políticos pueden inscribirse para todo nivel de gobierno, existen a nivel nacional, en parroquias rurales, cantones, provincias y regiones; y, por lo tanto, pueden proponer candidatos de elección popular para cada dignidad de su jurisdicción. A continuación, se detallan los cargos a los que pueden proponer candidatos y el desglose de las 279 que existen en cada territorio.

ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CANDIDATOS	CANTIDAD	% <sup>51</sup>
<b>Partidos políticos</b>	Presidente, vicepresidente, asambleístas nacionales y parlamentarios andinos <sup>863</sup> .	7	2.51%
<b>Movimientos nacionales</b>		10	3.58%
<b>Movimientos regionales</b>	Gobernadores regionales <sup>864</sup> y miembros de los consejos regionales (urbanos y rurales). <sup>865</sup>	0	0%
<b>Movimientos provinciales</b>	Prefectos <sup>866</sup> y viceprefectos. <sup>867</sup>	69	24.73%
<b>Movimientos cantonales</b>	Alcaldes <sup>868</sup> y concejales municipales. <sup>869</sup>	174	62,37%
<b>Movimientos parroquiales</b>	Miembros de las juntas parroquiales.	19	6.81%
<b>TOTAL</b>		279	

TABLA 9: DESGLOSE DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS<sup>870</sup>

510. Se observa que la mayor concentración de organizaciones políticas se encuentra a nivel cantonal, con el 62,37% del total, y que estas pueden proponer candidatos a alcaldes y concejales municipales; lo que implica que, las elecciones en donde existen mayor número de movimientos políticos compitiendo entre sí son en los cantonales. A nivel nacional, compiten todas las organizaciones políticas nacionales, esto incluye también a los partidos políticos, y se encuentra que existen 17 organizaciones compitiendo.

Los costos de la proliferación de las organizaciones políticas son altísimos, debido a que, como se ha dicho, reciben financiamiento por parte del Estado. El CNE ha otorgado 66.688.502,22 USD y 55.830.857,27 USD a las organizaciones políticas por concepto de Elecciones Generales y, Elecciones Seccionales respectivamente gracias al Fondo de Promoción Electoral; costándole al país un total de 122.519.359,49 USD<sup>52</sup> entre 2013 y 2021.<sup>871</sup>

511. Ahora bien, la fragmentación política es un problema grave para el mantenimiento de la democracia. Estudios efectuados sobre la estabilidad y los rendimientos gubernamentales en 21 países diferentes reportan que el formato de los sistemas de partidos importa: cuanto mayor sea el número de partidos, más probable es la caída de los gobiernos;<sup>872</sup> otros estudios señalan que las reformas económicas estructurales son más probables de dejar de implementarse;<sup>873</sup> y, que con la fragmentación las democracias presidenciales sufren un estancamiento ejecutivo-legislativo<sup>874</sup> o son derrocadas.<sup>875</sup> Con lo cual, la fragmentación política afecta al desarrollo económico, tanto como a la estabilidad política del Ecuador.

<sup>51</sup> Porcentaje de lo que representa en función del total de las organizaciones políticas.

<sup>52</sup> Los valores



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Sobre la dispersión.

512. Una consecuencia de la fragmentación política es la dispersión del voto. En nuestro país, este problema se agudiza, debido a las organizaciones políticas, no solamente que tienen el derecho a proponer candidatos, sino que están obligados a ello. El Tribunal Contencioso Electoral, mediante su jurisprudencia lo ha señalado de esta forma.<sup>53876</sup> Con lo cual, en el Ecuador, la dispersión y fragmentación del voto es un hecho con la proliferación de las organizaciones políticas; empeorada por la obligatoriedad de participación que tienen las organizaciones para participar en las elecciones.

513. A continuación, se inserta el detalle de candidatos propuestos en las elecciones a nivel seccional y nacional:

NACIONALES	2009		2013		2017		2021	
	C	E	C	E	C	E	C	E
Presidente	8	1	8	1	8	1	16	1
Vicepresidente	8	1	8	1	8	1	16	1
Asambleístas	1598	124	1381	137	1772	137	2156	137
Parlamentarios andinos	115	5	45	5	55	5	75	5

TABLA 10: DESGLOSE ELECCIONES GENERALES<sup>877</sup>

C = Candidatos  
E= Electos

SECCIONALES	2009		2014		2019	
	C	E	C	E	C	E
Gobernadores regionales	-	-	-	-	-	-
Consejeros regionales	-	-	-	-	-	-
Consejeros rurales	3289	540	2465	438	3688	443
Consejeros urbanos	7633	1041	5745	867	8791	864
Prefectos	129	23	116	23	223	23
Viceprefectos	129	23	116	23	223	23
Alcaldes	1259	221	1201	221	1875	221
Concejales municipales	-	-	-	-	-	-
Parroquiales	19600	3980	18653	4079	26935	4094

TABLA 11: DESGLOSE ELECCIONES SECCIONALES<sup>878</sup>

C = Candidatos  
E= Electos

<sup>53</sup> Esta decisión se tomó en el contexto de la cancelación de organizaciones políticas que, no habían presentado candidatos para estar exentas de la causal de extinción de las organizaciones políticas prevista en el numeral 3 del artículo 327 de la LOE.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

514. De lo anterior, se encuentra que, para las elecciones de nivel nacional, el número ha ido creciendo, para los candidatos de presidente y vicepresidente, llegando a tener 16 candidatos presidenciales y vicepresidenciales en la última elección. Esto significaba que, para efectuar una decisión informada en la primera vuelta, los ecuatorianos debían conocer a 32 candidatos, y 16 propuestas diferentes. En el caso de los asambleístas, se observa una tendencia todavía más preocupante; por ejemplo, en el año 2021 llegó a haber 2156 candidatos para la selección de 137 escaños. En promedio, se ha elegido al 6,35% de los candidatos que se inscriben y se promocionan con fondos públicos, es decir, han existido 15,73 veces más de candidatos que lugares por el que compiten.

515. En las elecciones seccionales se sigue un patrón similar, en el caso más extremo de dispersión electoral, se observa que en las juntas electorales de las últimas elecciones hubo 26.935 de candidatos para 4094 cargos. Ahora bien, la dispersión en el sistema electoral se asocia con varios problemas, pero particularmente con la del derecho del elector de estar debidamente informado para tomar las decisiones que mejor reflejen sus preferencias.

516. El desconocimiento y la falta de credibilidad en las organizaciones políticas es persistente, así, a julio de 2022,<sup>54</sup> se observa que solamente en Pichincha, apenas dos de 14 organizaciones son vistas de manera más positiva que negativa.<sup>879</sup> La situación de desconocimiento de las organizaciones políticas es tan grave que, la ciudadana ha contestado desconocer de la existencia en ocho de las 14 organizaciones, esto con valores superiores al 40% y alcanzando un 73% máximo de desconocimiento.<sup>880</sup> En Guayaquil, el desconocimiento es incluso mayor por parte de los ciudadanos consultados, puesto que, entre un 40% y 76%, los guayaquileños desconocen a 10 de las 14 organizaciones políticas.<sup>881</sup>

517. En conclusión, en el Ecuador existe un alto nivel de polarización política e ideológica, acompañado con la fragmentación de los partidos políticos que han causado dispersión electoral. Estos problemas que se han diagnosticado en la democracia ecuatoriana se vinculan a la inestabilidad política, fallas en la implementación de política pública económico y estancamiento entre funciones.

### iii. Sobre la vulneración del principio de igualdad de los movimientos políticos.

518. Como se ha analizado previamente, los movimientos y partidos políticos comparten el régimen común de las organizaciones políticas. De hecho, la principal diferencia -y única a nivel constitucional- es su jurisdicción. Este fue un gran cambio de la Constitución actual, pues la Constitución Política aprobada en 1998 no preveía organizaciones políticas de nivel seccional. En esta línea, la 'Ley de Partidos Políticos' vigente permitía solamente a los partidos políticos nacionales proponer candidatos a cargos de elección popular.<sup>882</sup> La creación de movimientos políticos seccionales es una reacción a lo que el constituyente de

---

<sup>54</sup> Encuestas realizadas con la muestra de 2060 encuestas con un margen de error +/-2,2% asumiendo un nivel de desconfianza del 95% y una máxima dispersión en los resultados (p/q=1).



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Montecristi percibió como un sistema de partidos monopolizado y centralizado. En las Actas de la Asamblea Constituyente se lee:

“Consecuentemente, se transformaron en clubes privados manejados por familias o caciques que devinieron en maquinarias electorales donde las prácticas democráticas para la elección de sus candidatos y dirigentes estuvieron prácticamente ausentes (...) Y con ello, debe superarse el evidente fenómeno de la exclusión y de discriminación a las diversas manifestaciones organizativas y al protagonismo de la sociedad civil.”<sup>883</sup> (El subrayado no es del original)

519. Si bien existía un interés del constituyente en la creación de organizaciones políticas descentralizadas que faciliten la inclusión y la participación política de la ciudadanía; ambas son organizaciones políticas que comparten un régimen en común. En este sentido, el Tribunal Contencioso Electoral ha determinado que deben ser tratadas en condiciones de igualdad ya que, -salvo la territorialidad- son entidades equivalentes. Así, ha señalado:

“De otra parte, la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 66, numeral 4 reconoce el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación. En cuya virtud, las personas humanas y las organizaciones políticas, en este caso, deban ser tratadas en condiciones de igualdad, lo cual, no impide reconocer que el constituyente originario busca estimular la organización de partidos políticos.”<sup>884</sup> (El subrayado no es del original).

520. Entre las similitudes más relevantes está la de que ambas deben acreditar el 1,5% de miembros para su inscripción -según su jurisdicción-. Esta no es una coincidencia, el constituyente expresamente buscó que ambas organizaciones políticas compartan este porcentaje, así se lee de las Actas de la Asamblea Constituyente: ‘Hemos planteado una norma común, hemos recogido el aporte de que partidos y movimientos partan siempre con el uno punto cinco por ciento’.<sup>885</sup> Ahora bien, debido al marco regulatorio expuesto, en la actualidad los movimientos políticos no deben realmente cumplir con presentar el 1.5% de miembros auténticos a su organización (adherentes o adherentes permanentes); sino que, este porcentaje se cumple con personas que no se ‘registran’, sino se ‘adhieren’ y que, como se ha enfatizado, ni siquiera deben estar de acuerdo con los principios del movimiento político.

521. Actualmente, los movimientos políticos solamente deben presentar el 10% del 1.5% de miembros auténticos (adherentes permanentes), es decir, de ciudadanos que, en efecto contraigan ciertos derechos y obligaciones con el movimiento y que generen un vínculo político. Por lo cual, con la normativa actual se vulnera el principio de igualdad; pues, ambas organizaciones comparten el mismo porcentaje de registro y ambas gozan de los mismos derechos y obligaciones -de acuerdo con su jurisdicción-. Sin embargo, los partidos deben cumplir con obligaciones mucho más estrictas que los movimientos para alcanzar el registro; ello no es proporcional con la diferencia de jurisdicción obvia que ya se aplica -pues, el 1.5% se cumple en función de la jurisdicción.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Sobre la situación de los adherentes en caso de conversión.

522. Existen dos formas en las que un movimiento político puede adquirir el carácter de nacional. La primera, es que cumpla los requisitos para su inscripción; y, la segunda, es la conversión después de haber obtenido al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional en dos elecciones pluripersonales sucesivas.<sup>886</sup> Ahora bien, al darse esta conversión, la Constitución señala que los movimientos deben ‘cumplir las mismas obligaciones que los partidos políticos’.<sup>887</sup> Al respecto, el Tribunal Contencioso Electoral ha señalado que:

“[L]a transformación de los movimientos políticos en partidos políticos, una vez que alcancen un mínimo de votos equivalentes al cinco por ciento a nivel nacional, constituye un mandato constitucional que no puede ser soslayado y que se encuentra pendiente de cumplimiento por parte de los movimientos políticos nacionales reconocidos en el Ecuador, esta última afirmación es un hecho público que no requiere ser probado.”<sup>888</sup> (El subrayado no es del original)

523. Concomitantemente, la LOE determina que los movimientos tienen un año para completar los requisitos establecidos para los partidos políticos y que:

“[E]n caso de incumplimiento de los requisitos de inscripción, el movimiento político perderá las prerrogativas que tienen los partidos políticos y dejarán de serle exigibles las obligaciones”<sup>889</sup>. (El subrayado no es del original)

524. En otras palabras, habiéndose verificado el supuesto del desempeño requerido por los movimientos nacionales, estos adquieren su carácter de nacional de inmediato; sin embargo, tienen un año para completar todos los requisitos que tienen los partidos políticos, para poder mantener ese estatus. A pesar de que lo anterior, el ‘Reglamento para la aprobación del reconocimiento del cambio de estatus de movimientos políticos nacionales a partidos políticos’<sup>890</sup> (en adelante ‘Reglamento de Reconocimiento’) ha excluido a los movimientos de acreditar el requisito del 1.5% de afiliados a nivel nacional y, lo que es peor, ha determinado que los adherentes y adherentes permanentes se convierten en afiliados automáticamente. Así, el artículo 5 del Reglamento de Reconocimiento señala:

“Se exceptúa la presentación de las fichas de afiliación correspondientes al uno punto cinco por ciento (1.5%) del registro electoral nacional, utilizado en la última elección pluripersonal nacional, como obligación para el cambio de estatus de la organización política, así como la comprobación porcentual de pertenencia de los afiliados correspondientes a las provincias de mayor población y restantes, en virtud que el movimiento político nacional ya adquirió el derecho de estar inscrito y consta





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

en el Registro Nacional Permanente de Organizaciones Políticas del Consejo Nacional Electoral.”<sup>891</sup>

“Los adherentes y adherentes permanentes del movimiento político nacional pasarán a denominarse afiliados, de conformidad a lo que establece la Constitución y la Ley, y contraerán los mismos derechos y obligaciones, al momento que el Pleno del Consejo Nacional Electoral resuelva el cambio de estatus del Movimiento Político Nacional a Partido Político, la organización política tendrá la obligación de difundir su nueva situación jurídica a sus afiliados.”<sup>892</sup> (El subrayado no es del original)

525. Resulta injustificable que los movimientos políticos que tienen la obligación constitucional de cumplir con los mismos requisitos que los partidos políticos, sean absueltos por vía reglamentaria. Aún más cuando ‘adherentes’ y ‘afiliados’, son categorías prácticamente opuestas. Sin mencionar que los adherentes no han dado su consentimiento para entrar en el régimen de obligaciones y prohibiciones que tienen los afiliados y los adherentes permanentes. Básicamente, el Reglamento de Reconocimiento ha impuesto la membresía a los adherentes, y con ello, sin que exista consentimiento, les ha impuesto obligaciones y prohibiciones como, por ejemplo, colaborar para la consecución del movimiento, e impedirles acceder a ciertos cargos públicos y ser candidatos de otras organizaciones políticas.

526. Esto significa que, un movimiento político seccional podría convertirse en nacional, faltando por completo el 1.5% de ‘adherentes’ y solamente con el 50% del 10% del 1.5% de ‘adherentes permanentes’ -que son realmente la categoría equivalente a afiliados-. Sin perjuicio de ello, el movimiento adquiere los mismos derechos, incluyendo la posibilidad de que estos se financien con los fondos públicos del Fondo, previo cumplimiento de lo previsto en la ley.<sup>893</sup>

527. Con lo cual, este régimen vulnera el artículo 23 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), que reconocen los derechos políticos y el principio de igualdad ante la Ley. En materia del efectivo goce de los derechos políticos ambas garantías están vinculadas. Al respecto al Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que:

“194. El artículo 23 de la Convención consagra los derechos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, a votar, a ser elegido, y a acceder a las funciones públicas, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad.

195. Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva,



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

respetando el principio de igualdad y no discriminación.<sup>894</sup> (El subrayado no es del original)

528. Toda vez que el legislador ha diferenciado en aspectos equivalentes de las dos organizaciones políticas, ha incumplido la obligación de generar mecanismos para que los derechos sean ejercidos de forma óptima en condiciones de igualdad. En la actualidad, un promotor de movimiento político nacional cuenta con los mismos derechos y o que el de un partido político, sin realmente tener las mismas obligaciones; esta vulneración resulta todavía más grave cuando ocurre la conversión de los movimientos seccionales a nacionales.

### iv. Sobre la ausencia de un registro confiable por parte del Consejo Nacional Electoral.

529. Como se ha señalado, debido a que los adherentes no se requieren para el funcionamiento de los movimientos políticos, no existe un registro supervisado por parte del Consejo Nacional Electoral; y los datos que constan en la institución no son actualizados de manera continua. Consecuentemente, no existe una base oficial que permita conocer a la actualidad, cuántos miembros -entre adherentes y adherentes permanentes- tienen los movimientos políticos en el Ecuador.

530. La falta de transparencia en los procesos y la falta de tecnología para la verificación de los registros presentados ha ocasionado que no exista certeza sobre la representatividad de las organizaciones políticas y de los procesos electorales en general. Al respecto, la Contraloría General del Estado ha efectuado dos exámenes especiales a los sistemas informáticos del Consejo Nacional Electoral, en estos ha determinado que no existe un sistema informático integrado en esta institución.<sup>895</sup>

531. La Contraloría General del Estado ha señalado que el registro electoral se efectuó a nivel de base de datos, lo que significa que no existió un proceso de validación de estos. Consecuentemente, en esta base, se encontraron personas fallecidas, extranjeros que no cumplían con los años mínimos de residencia requeridos, personas privadas de la libertad con sentencia condenatoria ejecutoriada y ciudadanos mayores de 100 años.

532. Respecto de la base de datos de afiliados, adherentes y adherentes permanentes se registraron errores en el proceso de indexación de firmas del 'Sistema de Verificación de Firmas' al no contar con controles automáticos que rechacen cédulas erróneas o firmas repetidas en el registro, lo que, como consta en el examen especial 'afectó a la integridad de la información, y al proceso de inscripción de organizaciones políticas al otorgarles personería jurídica sin cumplir con los requisitos legales exigido.<sup>896</sup>

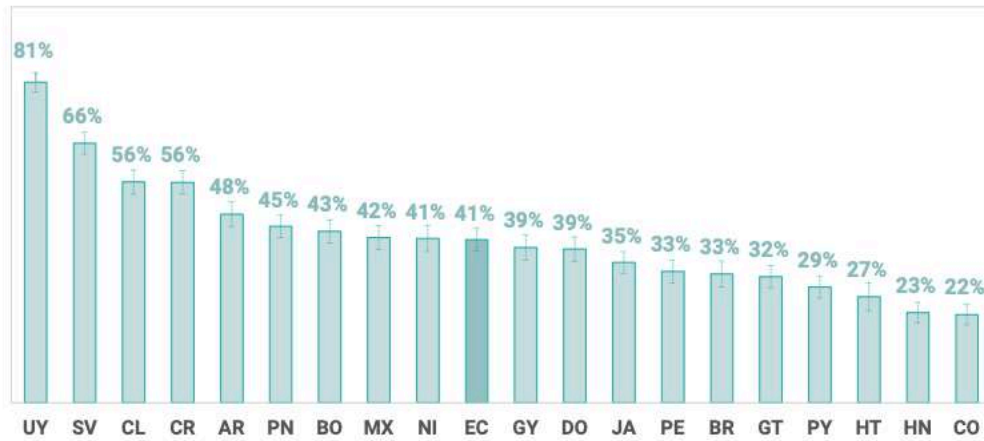
533. De lo anterior, se evidencia que los sistemas informáticos del Consejo Nacional Electoral han sido deficientes tanto en su funcionamiento como en el almacenamiento de información, permitiendo que organizaciones políticas se beneficien de ello; y por tanto afectando al correcto funcionamiento del sistema electoral ecuatoriano.



**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

534. Consecuentemente se observa, que la falta de transparencia en los sistemas del Consejo de Nacional Electoral, que incluye el registro de los miembros de las organizaciones políticas ha sido persistente en el Ecuador. Esto, provoca indudablemente la falta de credibilidad de la ciudadanía en los procesos electorales; y, también en las organizaciones políticas. En la IMAGEN 18 se observa que, al 2021 los ecuatorianos tienen una confianza del 41% en las elecciones; es decir, menos de la mitad de la ciudadanía. En la misma línea la IMAGEN 19 muestra que solamente el 23% de ecuatorianos consideran que los votos se cuentan correctamente.

**La confianza en las elecciones más alta se da en Uruguay, la más baja en Colombia**

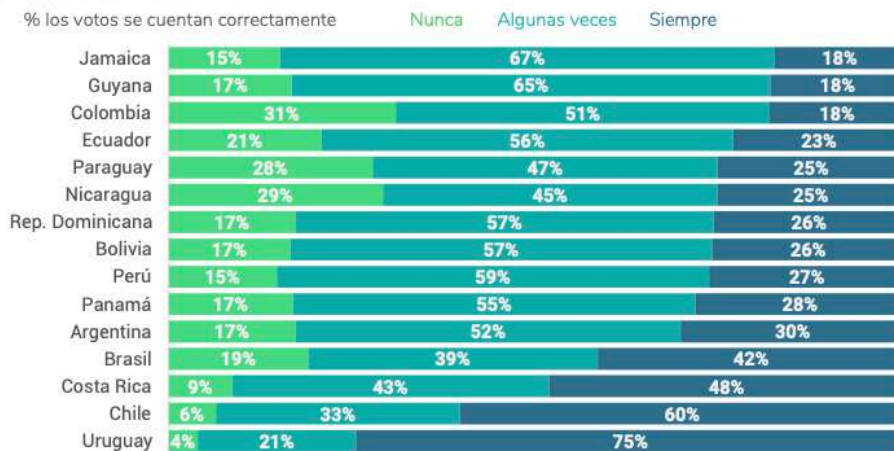


Fuente: Barómetro de las Américas, 2021



IMAGEN 18: CONFIANZA EN LAS ELECCIONES<sup>897</sup>

**Solo en Chile y Uruguay la mayoría de personas cree que los votos se cuentan correctamente**



Fuente: Barómetro de las Américas, 2021



IMAGEN 19: CONFIANZA EN LAS ELECCIONES<sup>898</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *(c) Fundamentación del proyecto.*

535. El proyecto de enmienda busca corregir las falencias de representatividad y participación de las organizaciones políticas con la finalidad de garantizar los derechos políticos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales. La enmienda prevé una sola categoría de membresía para la creación y funcionamiento de las organizaciones políticas y determina mecanismos de participación de la ciudadanía dentro de las organizaciones políticas desde el momento de su inscripción. Para ello, la modificación:

- (i) Aclara el régimen común previsto para los movimientos y partidos políticos en la LOE, respecto de sus obligaciones compartidas para su inscripción;
- (ii) Regula la membresía de los miembros de los movimientos políticos, garantizando la representatividad y la participación política; y,
- (iii) Establece de la obligación de llevar un registro actualizado de sus miembros, y la creación de una plataforma electrónica de verificación.

#### i. Sobre el régimen común de las organizaciones políticas.

536. En primer lugar, la enmienda reorganiza el artículo para mejor entendimiento. Incluye en su primer numeral los requisitos de los partidos políticos. Se mantiene que estos sean de carácter nacional y también se mantienen los mismos requisitos necesarios para su inscripción: (i) la organización nacional del 50% de las provincias del país, dos de las cuales deben corresponder a las tres de mayor población; y, (ii) el registro de afiliados del 1.5% del registro electoral. En cuanto a la presentación de la declaración de principios, programa de gobierno, estatuto, símbolo y miembros de la directiva, se ha reubicado en el segundo inciso del artículo para que estos requisitos sean cumplidos por todas las organizaciones políticas de la misma forma.

537. Este cambio se fundamenta en que, como se ha dicho, ambas organizaciones políticas se rigen por un régimen compartido en la actualidad, lo que ya se aplica por la LOE, norma que requiere los mismos requisitos para la inscripción de ambas organizaciones políticas.<sup>899</sup> Adicionalmente, busca materializar el criterio del Tribunal Contencioso Electoral que ha determinado que las organizaciones políticas deben ser tratadas en condiciones de igualdad, en función del principio de igualdad material y formal previsto en el artículo 66, numeral 4 de la Constitución.<sup>900</sup> La presente enmienda busca elevar esta equivalencia a nivel constitucional, para garantizar armonía con el sistema electoral y evitar futuras desviaciones legislativas o reglamentarias. Con ello, se cumple la obligación del Estado de garantizar el goce de derechos políticos de acuerdo con el principio de igualdad.<sup>901</sup>

#### ii. Sobre la regulación de los miembros de los movimientos políticos que garantiza la representatividad y participación política.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

538. En el segundo numeral del proyecto de enmienda se refleja el primer cambio sustancial: se eliminan a los actuales ‘adherentes o simpatizantes’ y se los llama afiliados. Este cambio no prohíbe la existencia de ‘simpatizantes, adherentes, militantes’ o cualquier otro tipo de membresía. Lo que sí garantiza es que ni el legislador, ni ninguna autoridad administrativa, los defina de tal forma que se vulnere la participación o la representatividad de la ciudadanía en las organizaciones políticas. De hecho, la enmienda expresamente reconoce que pueden existir otros tipos de membresía, sin embargo, aclara que estos no pueden reemplazar a los afiliados; pues solamente los afiliados son necesarios para su creación y su funcionamiento. De esta forma, se busca zanjar la práctica actual a través de la cual se ha desnaturalizado la esencia de las organizaciones políticas, en la que un ‘adherente’ firma para la creación de un movimiento y luego, se prescinde de su participación.

539. La enmienda señala ciertas características básicas de los afiliados, como que estos deben conocer y coincidir con los principios ideológicos, deben promover los fines de la organización política, y están sujetos a los controles previstos en los estatutos de cada organización política y la ley. Así mismo, se prohíbe a los afiliados pertenecer simultáneamente a más de una organización. Básicamente, la enmienda ha tomado el régimen actual de los afiliados y adherentes permanentes y lo ha aplicado a todos los miembros de los movimientos políticos por igual.

540. En definitiva, la enmienda busca fortalecer a las organizaciones políticas y sus vínculos con la ciudadanía. Al respecto, la Carta Democrática Interamericana señala en su artículo 5 que ‘el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia’.<sup>902</sup> Con lo cual, la enmienda busca en última instancia, mejorar la calidad de la democracia ecuatoriana dotando a los ciudadanos de mecanismos para puedan ejercer efectivamente su derecho de participación política en los movimientos políticos a los que pertenezcan.

541. Adicionalmente, la enmienda busca cumplir con las obligaciones que el Estado tiene para garantizar el cumplimiento de los derechos políticos. En primera instancia, con la obligación de garantizar el goce de estos derechos acorde al principio de igualdad y no discriminación, como ha señalado reiteradamente la Corte IDH.<sup>903</sup> Como se ha dicho anteriormente, en la actualidad los ‘adherentes’ gozan de un régimen diferente al de ‘afiliados’ y al de los ‘adherentes permanentes’; sin perjuicio de ello, ambas organizaciones tienen los mismos derechos, en función de su jurisdicción. Estas normas crean distinciones discriminatorias para los ‘adherentes’ a quienes no se les reconoce ningún mecanismo de participación política dentro de la organización a la que pertenecen. En cuanto a la obligación de garantizar la participación de la ciudadanía en condiciones de igualdad, la Corte IDH ha señalado que:

“[S]on ‘elementos esenciales de la democracia representativa’(...)en definitiva, ‘la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

un derecho y una responsabilidad y ‘es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia’, por lo cual ‘la eliminación de toda forma de discriminación [...] y de las diversas formas de intolerancia [...] contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana’.<sup>904</sup>

542. Ciertamente, la Corte IDH ha señalado que las normas que regulen los derechos políticos deben considerar la situación de vulnerabilidad o desvalimiento en el que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales, y con ello, se justificarían distinciones.<sup>905</sup> Se recalca que, en el caso de las distinciones para los ‘adherentes’, no se ha tomado en cuenta la situación de vulnerabilidad de ningún grupo en específico. En otras palabras, la distinción del régimen de ‘adherentes’ -actualmente instaurado en la Constitución y que se pretende modificar- no cumple con los supuestos previstos por la Corte IDH. Con lo cual, la enmienda propuesta, al crear un régimen común entre estas membresías, garantiza el cumplimiento de sus obligaciones de regulación en función del principio de igualdad.

543. La Corte IDH ha sido enfática en reconocer el valor que tienen los derechos políticos dentro de una sociedad democrática, así ha señalado que: ‘[E]l ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos’.<sup>906</sup> De hecho, la Corte IDH, al ponderar la importancia que tienen los derechos políticos, ha valorado que la CADH en su artículo 27 ‘prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para su suspensión’.<sup>907</sup>

544. En el Ecuador, se reconocen a los derechos políticos como parte de los derechos de participación, en el artículo 61:

“Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

1. Elegir y ser elegidos.
2. Participar en los asuntos de interés público.
3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.
4. Ser consultados.
5. Fiscalizar los actos del poder público.
6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.
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.
8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten.

---

<sup>55</sup> Este criterio fue dando dentro de un caso en donde las víctimas pertenecían a comunidades indígenas.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable.”<sup>908</sup>  
(El subrayado no es del original)

545. Nótese que la Constitución reconoce el derecho de los ciudadanos a ‘participar en asuntos de interés público’.<sup>909</sup> De forma similar, el artículo 23 la CADH reconoce el derecho a ‘participar en la dirección de asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos’.<sup>910</sup> Se enfatiza que, en nuestro ordenamiento jurídico, no solo se reconoce el derecho de afiliación, sino también, el derecho a participar en ‘todas las decisiones’ que los partidos y movimientos políticos tomen.

546. Al respecto, la Corte IDH ha señalado que es ‘indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva.’<sup>911</sup> De ahí que, las obligaciones que tiene el Estado para garantizar el efectivo goce de los derechos políticos incluyen obligaciones positivas que permitan el real cumplimiento de estos. La misma Corte, en la Opinión Consultiva 28-21 ha señalado que:

“A diferencia de otros artículos de la Convención, el artículo 23 establece que, sus titulares no solo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos (...) <sup>912</sup> . Esta obligación positiva consiste en el diseño de un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzcan los asuntos públicos. (...) Los Estados deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado.” <sup>913</sup> (El subrayado no es del original).

547. Específicamente, la Corte IDH ha indicado que la participación política tiene varias dimensiones, como las individuales y corporativas. La Corte IDH ha incluido como expresión de la dimensión individual, el derecho a votar. Por otro lado, se entiende que la participación política organizada se refiere a aquella que se articula a partir del derecho de libre asociación. Específicamente la Corte ha señalado que: ‘la participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados’.<sup>914</sup> Consecuentemente, el Estado se encuentra obligado a garantizar el efectivo ejercicio de ambas dimensiones de la participación política.

548. Sobre el cumplimiento de estas obligaciones, la Corte IDH ha dicho que:

“(...) [E]n la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad, fundamental e inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación. En este



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

sentido los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros.<sup>915</sup> (El subrayado no es del original).

549. La presente enmienda constituye en efecto, un mecanismo del cumplimiento del Estado a nivel internacional, pues se ha elaborado de conformidad con el desarrollo político e histórico del régimen actual y con la finalidad de fortalecer los derechos políticos y la democracia y las organizaciones políticas en sí mismas.

### iii. Sobre el registro auditable y la plataforma electrónica.

550. Finalmente, para garantizar el cumplimiento de las normas anteriores, se obliga a que las organizaciones lleven un registro de afiliados que será supervisado por el Consejo Nacional Electoral; órgano que, a su vez, deberá implementar una plataforma electrónica que permita que los ciudadanos puedan consultar su estado de afiliación en cualquier momento. Con ello, se promueve la transparencia de las organizaciones políticas y se efectiviza el control social.

### iv. El control de las organizaciones políticas como una estrategia para combatir el crimen organizado transnacional

551. Estudios en nueve países de Latinoamérica han analizado que el crimen organizado transnacional alcanza las esferas del poder de los países en Latinoamérica.<sup>916</sup> Así estas organizaciones criminales -que se encuentran en todos los países- se confrontan directamente con autoridades de seguridad, políticas, servidores públicos, fiscales y jueces mientras que negocian e infiltran partidos y movimientos políticos, obteniendo más poder.<sup>917</sup>

552. La situación se vuelve extremadamente grave cuando existe una relación de 'integración' entre el crimen organizado y autoridades públicas. La gravedad de esta relación es que las organizaciones delictivas tienen influencia política, acceso a la información y adquieren contactos para expandir sus actividades ilícitas, vencer a sus enemigos mientras que esquivan el cumplimiento de la ley.<sup>918</sup> Esta relación denominada de 'integración' comúnmente se lleva a cabo en organizaciones políticas y en el sistema público de seguridad.<sup>919</sup>

553. En esta misma línea estudios en la materia han llegado a determinar que los actores estatales son los primeros a la hora de facilitar economías ilícitas e inhibir la resiliencia al crimen organizado.<sup>920</sup> Dicho enrolamiento tiene implicaciones directas, se determinó que 'una de las correlaciones más sólidas que emergen del Índice es aquella entre la presencia de actores criminales integrados en el Estado y el bajo nivel de resiliencia, lo que sugiere





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

que dichos actores pueden estar socavando la capacidad y la resiliencia del Estado para prevenir los flujos ilícitos.<sup>921</sup>



TABLA 12: RESILIENCIA VS. ACTORES INTEGRADOS EN EL ESTADO<sup>922</sup>

554. Es relevante mencionar que ‘los gobiernos y los funcionarios estatales tienen muy pocos incentivos para inhibir la proliferación de economías ilícitas si las mismas entidades e individuos no solo se benefician de ellas, sino que en muchos casos las controlan.’<sup>923</sup>. Se observa que este es un problema a nivel regional, pues de acuerdo con el Índice Global de Crimen Organizado (IGPO), las Américas obtuvieron el promedio más alto del mundo (5,43) en términos de actores criminales estatales.<sup>924</sup>

555. Este problema debe que ser atacado con medidas estructurales que permitan mantener un control de las organizaciones políticas, para que estas no se conviertan en organizaciones secuestradas por grupos criminales. Por tanto, la propuesta promoverá la eliminación de movimientos ‘fantasma’ que permite la cooptación de estas organizaciones delictivas como medio para sus fines delictivos o de presión política. Su eliminación se dará ya que no podrán adquirir la cantidad de afiliados requeridos, esencialmente porque no tiene bases sólidas de personas que apoyan el mismo proyecto político.

556. Adicionalmente, debido a que se obligará al CNE que exista un registro auditable y una plataforma electrónica de afiliados de organizaciones políticas, los partícipes del crimen



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

organizado transnacional tendrán un desincentivo de participar en dichas organizaciones políticas, ya que no verán deseable que se publique su información personal ni la de sus socios ya que al crimen organizado transnacional -en general- no le gusta operar de manera pública.<sup>925</sup> Por tanto, a más de lo señalado con anterioridad, esta reforma a los movimientos políticos, permitirá de igual manera la lucha contra el crimen organizado transnacional.

### v. Sobre el régimen general y de transición.

557. Es imperativo recalcar que la enmienda constitucional prevé un régimen de transición con tiempo suficiente para que los movimientos políticos puedan cumplir con las nuevas disposiciones, ya que se encontrarán inmediatamente incorporadas en la Constitución.<sup>926</sup> En otras palabras, no se ha previsto que ninguna organización política quede automáticamente eliminada. El régimen de transición prevé las siguientes disposiciones:

- (i) Conversión directa de los adherentes permanentes a afiliados;
- (ii) Otorgar un plazo para que se implemente la plataforma electrónica;
- (iii) Otorgar al Consejo Nacional Electoral un plazo para que expida los reglamentos pertinentes para cumplir con la presente enmienda;
- (iv) Otorgar un plazo a los movimientos políticos de carácter nacional y otro a los seccionales para cumplir con el registro de los afiliados; e,
- (v) Implementación de un sistema biométrico para la verificación de los miembros de las organizaciones políticas.

558. En primer lugar, se aclara que debido a que los partidos políticos ya han cumplido con el registro del 1.5% solamente los movimientos políticos están obligados a completar. Con ello, 17 organizaciones políticas a nivel nacional – 7 mantienen su registro.<sup>927</sup>

559. Además, se ha establecido que los ahora denominados ‘adherentes permanentes’ automáticamente pasan a denominarse ‘afiliados’. Esto ya que, como se ha explicado a lo largo del presente documento, los ‘afiliados’ y los ‘adherentes permanentes’ son membresías equivalentes para ambas organizaciones políticas. Por lo cual, la obligación que tienen los movimientos políticos es la de ‘completar’ el número de afiliados que requieren para mantener su inscripción, adaptándose al nuevo sistema.

560. Se ha dispuesto un plazo fatal de 365 días a los movimientos políticos a nivel nacional para completar su registro. Como referencia para la determinación del plazo, se ha tomado en cuenta que la LOE prevé un plazo de un año a los movimientos políticos para completar los requisitos previstos en la ley para los partidos políticos.<sup>928</sup> En la misma línea, el Reglamento de Inscripción prevé un año también para que los promotores de una organización política puedan entregar las fichas de afiliación al Consejo Nacional Electoral.<sup>929</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

561. Ahora bien, de acuerdo con el registro electoral,<sup>930</sup> las organizaciones políticas nacionales deberían presentar un total de 196.487 afiliados para su inscripción; es decir, en el peor de los casos, un movimiento debería completar este número de afiliados. La tabla inserta a continuación, detalla una proyección efectuada sobre la base de datos disponible del Consejo Nacional Electoral; esta proyección muestra el registro que cada movimiento nacional deberá completar dentro de este plazo:

LISTA	ADHERENTES <sup>56</sup>	ADHERENTES PERMANENTES <sup>57</sup>	FALTANTES
1	154,606	33,748	162,739
4	127,387	111,757	84,730
5	138,540	66,400	130,087
16	73,024	148,494	47,993
18	4,734	151,179	45,308
20	100,662	121,527	74,960
21	174,026	3,964	192,523
25 <sup>58</sup>	-	-	-
33	156,966	16,716	179,771
35	736,807	250,932	-

TABLA 13: NÚMERO DE AFILIADOS POR COMPLETAR EN MOVIMIENTOS NACIONALES<sup>931</sup>

562. A los movimientos seccionales se les ha otorgado 180 días de plazo, considerando que su registro electoral es más bajo que el nacional. Se ha estimado que, en el caso más alto, el movimiento político seccional deberá completar 46.488 fichas de afiliación, seguido de 29.869.

563. Para la determinación de este plazo, se ha efectuado un análisis comparativo de los plazos que otorga el Consejo Nacional Electoral en otros casos. El 'Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato'<sup>932</sup> prevé que la ciudadanía tiene 180 días para recoger firmas para respaldar propuestas de consulta popular y referéndum.<sup>933</sup> Básicamente se ha fijado 6 meses para que la ciudadanía – que no tiene ningún tipo de organización institucional- recoja 130.992 firmas para reforma parcial;<sup>934</sup> 654.958 para enmienda;<sup>935</sup> y, 1'047.932 para consulta popular.<sup>936</sup> Ahora bien, ciertamente, la afiliación requiere un compromiso más alto que el de recolectar firmas y, por lo tanto, podría tener un grado mayor de dificultad. Pero, también es cierto que el movimiento que más fichas debe entregar, presenta comparativamente el 35% de lo que la ciudadanía en el caso más

<sup>56</sup> Este cálculo se ha efectuado de conformidad con la actual base de datos del CNE, mas no con el registro disponible a la fecha de la Resolución de registro de cada organización política.

<sup>57</sup> Este cálculo se ha efectuado de conformidad con la actual base de datos del CNE, mas no con el registro disponible a la fecha de la Resolución de registro de cada organización política.

<sup>58</sup> Mediante Resolución PLE-CNE-1-3-7-2014 de 3 de julio de 2014 recogida en Acta Resolutiva No. 036-PLE-CNE se dispuso la cancelación de la inscripción de la organización política correspondiente a la lista 25 por lo cual se liberó la base de datos del Consejo Nacional Electoral de adherentes y adherentes permanentes, esto significa que se eliminó el registro de la lista 25. Sin embargo, mediante Resolución PLE-CNE-5-1-10-2018-T del 1 de octubre de 2018 se declaró la nulidad parcial de la Resolución PLE-CNE-1-3-7-2014 por lo que se procedió nuevamente a la inscripción de la mencionada lista 25, más el registro del Consejo Nacional Electoral permanece vacío.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

bajo (reforma parcial) debe presentar. Es en base a este análisis que se considera que el plazo otorgado es razonable y proporcional.

564. Las disposiciones transitorias, también señalan que los movimientos que, dentro de los plazos señalados, cumplan con los requisitos previstos se entenderán creadas desde su registro inicial. Ello, con la finalidad de conservar los derechos adquiridos previamente. Así mismo, se señala que el desempeño en las votaciones anteriores no se alterará. Esta disposición, busca que las situaciones consolidadas no se modifiquen por la enmienda; particularmente para efectos de la posible conversión en organizaciones nacionales,<sup>937</sup> acceso a financiamiento público,<sup>938</sup> o aplicación de causales de cancelación.<sup>93959</sup>

565. Finalmente, el régimen de transición prevé que el Consejo Nacional Electoral utilizará un sistema de identificación biométrico que permitirá verificar la identidad en el registro de los afiliados mediante la huella digital o facial. En la actualidad, existe el 'Instructivo de reprocesamiento y de verificación del 100% de las fichas de afiliación y/o formularios de adhesión presentados por las organizaciones políticas hasta el 18 de julio del 2012',<sup>940</sup> esta norma que está vigente señala que el proceso actual de validación es el 'procedimiento por el cual se compara la similitud de la imagen de la firma que consta en la ficha (...) con la imagen de la firma que consta en la base de datos'<sup>941</sup> del CNE. En otras palabras, es un proceso en el que funcionarios públicos del CNE verifican la similitud de firmas. Este proceso no solo que permite un margen de error alto, sino que también es un foco de corrupción en un proceso que podría ser transparentado por medios tecnológicos.

566. Según iniciativas electorales internacionales, los sistemas biométricos aquellos que emplean la biometría para '(...) medir características y conductas físicas, como por ejemplo huellas digitales, voz, rostro, iris y geometría de la mano. La tarea básica de todos los sistemas biométricos es reconocer patrones para distinguir suficientemente parecidos para ser considerados idénticos y aquellos que tienen grandes variaciones para ser considerados no idénticos'.<sup>942</sup>

567. Estos sistemas, en primer lugar, registran y almacenan alguna característica, como las huellas digitales, para luego añadir nueva información. Pueden ser empleados para verificar, por ejemplo, que una persona este registrada en el sistema, decesos o demás información relevante. El sistema solo tiene que 'comparar la nueva información con un elemento de los datos almacenados'.<sup>943</sup> Este sistema se implementaría con el objetivo final de operar como una herramienta precisa, segura y confiable la identidad de los ciudadanos en todos los procesos que sean pertinentes.

568. Con la aplicación de este sistema, a su vez, se fortalece al CNE pues al aplicar este sistema, pero principalmente a la confiabilidad de los procesos electorales. De esta manera se generaría una base de datos centralizada con garantías de seguridad informática para lo

---

<sup>59</sup> Se debe recordar que las normas atan varios efectos de esta naturaleza al desempeño de las organizaciones políticas en elecciones populares consecutivas.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

cual el CNE ya cuenta con el recurso humano y políticas de seguridad informática, así como cierto grado de estructura, que le permitiría la implementación del sistema de identificación biométrica.

569. Cabe igual señalar que estos sistemas ya son ampliamente utilizados para propósitos electorales. En la región Estados como Argentina<sup>60</sup>, Panamá<sup>61</sup>, Honduras<sup>62</sup> y Bolivia<sup>63</sup> ya los emplean en cierto grado. Otros países, como Nigeria, igualmente puso este tipo de sistemas en marcha lo que permitió a su organismo electoral identificar y eliminar 'millones de duplicados del registro electoral a partir de series de datos descentralizadas utilizando AFIS<sup>64</sup> y tomando como referencia diversas demarcaciones de gobierno a nivel local y no al país en su conjunto'.<sup>944</sup>

570. La Organización de Estados Americanos (OEA) reconoce que la inscripción de votantes es una de las tareas más importantes de la administración electoral y que esto es parte integral de todo proceso electoral. Al respecto de la implementación de tecnologías para el registro de votantes ha evidenciado, como uno de los aportes, es que:

“En materia de tecnologías aplicadas al registro de votantes se cuenta como ejemplo aquellas que permiten contar con registros electorales con elementos biométricos, que incluye la captura de una o varias marcas biométricas del elector, tales como las huellas digitales, firma y foto, adicional a la información biográfica. Una vez almacenado en la base de datos, se pueden usar las marcas biométricas para la elaboración y entrega de documentos de identidad electoral y para la autenticación del elector durante la jornada electoral. La singularidad de las marcas biométricas contribuye a mitigar el fraude por suplantación de identidad o múltiples registros de un mismo elector.”<sup>945</sup>

571. Es por tanto que, al respecto de la implementación del sistema biométrico, se puede decir que este será beneficio para el sistema electoral ecuatoriano pues brindará transparencia, seguridad y certeza en los procesos electorales recordando que estos son pilar fundamental de la democracia.

### ***(d) Fundamentación de la vía.***

572. Como se ha mencionado ya, los únicos escenarios en los que procede la enmienda constitucional son que:

- (i) No vulnere el espíritu del constituyente;
- (ii) No se establezcan restricciones a los derechos y garantías;
- (iii) No se modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.

---

<sup>60</sup> Ver el operativo “Control de Fronteras” para la identificación de votantes en zonas de riesgo.

<sup>61</sup> Ver Sistema Nacional de Emisión de Identidad mediante biometría multimodal para el Tribunal Electoral.

<sup>62</sup> Ver asignación del sistema biométrico a Smartmatic SGO Group

<sup>63</sup> Ver caso de reempadronamiento biométrico del electorado para las elecciones generales de diciembre 2009.

<sup>64</sup> Automatic Finger Identification Systems por sus siglas en inglés.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- (iv) No se altera la estructura fundamental de la Constitución; y,
- (v) No se altera el carácter y los elementos constitutivos del Estado.

573. Resulta evidente que, con esta propuesta de modificación constitucional, no se está alterando el procedimiento de reforma de la Constitución. De esta manera se pasará a un análisis de los otros elementos que configuran una enmienda constitucional. En primer lugar, se efectuará un análisis de la voluntad del constituyente para poder concluir que la reforma constitucional planteada no lo vulnera.

### i. Sobre el espíritu del constituyente.

574. En Ecuador la representación política es apenas una de las dimensiones a través de la cual la ciudadanía puede participar en democracia. La Constitución regula a organizaciones políticas, en la Sección V, que pertenece al Capítulo I 'Participación en Democracia', que a su vez se encuentra en el Título IV 'Participación y Organización del Poder'<sup>65</sup>. Esta estructura constitucional obedece un cambio del paradigma constitucional ecuatoriano basado en la teoría del control social.<sup>66</sup><sup>946</sup>

575. El constituyente consideró que los partidos políticos se encontraban en crisis en gran medida, a causa de la centralización del poder. En las actas de la Asamblea Constituyente se lee: 'Los sistemas tradicionales han descargado las decisiones exclusivamente sobre las instancias de representación. (...) estamos planteando que la participación ciudadana incida en los espacios de decisión, es decir, sea corresponsable.'<sup>947</sup> El constituyente concibió a las organizaciones políticas como mediadores entre la sociedad civil y el Estado, como espacios de expresión de corrientes ideológico-filosóficas.<sup>948</sup> Se previeron como escuelas de política, de construcción en democracia, donde sus miembros iban a ser 'formados y capacitados permanentemente'.<sup>949</sup> En ningún momento consideró que la figura de la adhesión era lo más importante, sino el hecho real de que se permita la participación de los ecuatorianos.<sup>950</sup>

576. Adicionalmente el constituyente valoró en su debate el rol de los afiliados respecto al financiamiento para que las organizaciones políticas dirijan las variadas actividades de participación y no meramente en procesos de sufragio. En una de las Actas de la Asamblea Constituyente se lee lo siguiente:

'Se hablaba justamente el día de hoy que País se financia con ciento de miles de afiliados que donan parte de su sueldo o hacen donaciones, eso es simplemente excelente, así se deberían financiar realmente los movimientos y partidos políticos. Esa es la manera en la cual la base de afiliados sustenta el trabajo de capacitación,

---

<sup>65</sup> En este título se incluyen las regulaciones respecto de las cinco Funciones del Estado y de la Administración Pública.

<sup>66</sup> A breves rasgos, la teoría del control social nace en respuesta al '*accountability déficit*' y ofrece como solución un cambio del rol del ciudadano en la democracia, así como también, la ruptura de los mecanismos verticales de control, hacia la implementación de mecanismos horizontales.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

de primarias, de difusión de ideología, de captación de afiliados. Así debe ser y, realmente, felicito por ese ejemplo.<sup>951</sup>

577. Consecuentemente, en el Ecuador la ciudadanía incide en decisiones a través de la representación política, la organización colectiva, la democracia directa y, en general, la participación en cualquier nivel de gobierno. La enmienda modifica solamente una de las dimensiones: la participación política y busca que se cumplan con los niveles de porcentaje previstos en la Constitución a través de afiliados y adherentes exclusivos. Ello previene que las organizaciones políticas se conviertan en entelequias vaciadas de representación ciudadana, en donde la adherencia o afiliación se reduce a una firma, en vez de espacios reales de involucramiento democrático. En otras palabras, la enmienda busca que el espíritu del constituyente se cumpla.

578. Adicionalmente, desde el comienzo de la discusión respecto del rol que debería tener el CNE, se habló sobre el control que debía realizar a 'los partidos políticos y su financiamiento y su funcionamiento permanente debe ser regulado, controlado a través de esta autoridad.'<sup>952</sup> Esto fue conversado de manera casi consensuada de que el rol prioritario del CNE es que tenía que llevar y contabilizar los registros de los afiliados de organizaciones políticas, y se lo dijo de la siguiente manera: '[a] este artículo, hay que agregar otra función del Consejo Nacional Electoral, la de conocer y llevar el registro de las afiliaciones y expulsiones de los afiliados a las organizaciones políticas (...)'<sup>953</sup> Por tanto, era la voluntad del constituyente que las organizaciones políticas mantengan un registro de afiliados y que este sea revisado y auditado por el CNE.

### ii. Sobre que no se establezcan restricciones a los derechos y garantías.

579. Para que una propuesta de modificación constitucional proceda por vía de enmienda, es necesario que esta no establezca restricciones a los derechos y garantías. Los únicos derechos que se podría cuestionar, si la presente modificación incurre en su restricción son los derechos de participación. De estos derechos de participación el primero que se podría analizar es el derecho a ser elegido<sup>954</sup> el cual no se ve restringido ni afectado en ningún grado debido a que se mantiene el sistema por el cual cualquier persona se podrá postular a un proceso de elección popular, con el auspicio de una organización política.<sup>955</sup>

580. Por otra parte, el derecho de afiliarse y desafiliarse libremente de organizaciones políticas<sup>956</sup> tampoco se ve limitado ni restringido. Esto debido a que la modificación aborda las problemáticas identificadas con anterioridad a través de la limitación de este derecho, sino más bien se asegura que las afiliaciones a las organizaciones políticas, -tanto de movimientos como de partidos políticos- se cumplan, pero más importante para la propuesta, es que se garanticen mecanismos reales de vinculación de sus miembros; pues estos, son necesarios para el funcionamiento del movimiento. Adicionalmente, como las otras figuras que se podrán crear, - pero no se computan para la creación ni para el funcionamiento- para que personas sean estos adherentes, simpatizantes o militantes, pueden asociarse libremente en la medida que deseen.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

581. Por otra parte, la norma constitucional igualmente recoge el derecho de las personas a participar en las decisiones que las organizaciones políticas adopten.<sup>957</sup> Estas decisiones se realizan en procesos de democracia interna y de acuerdo con los estatutos constitutivos de la organización política. El efecto de la presente enmienda promoverá un mayor involucramiento a aquellas personas que aceptan ser afiliadas sea al partido o al movimiento político, ya que la subsistencia de la organización política dependerá de varias voces y no meramente algunas como permite el sistema actual a través de los adherentes permanentes. Adicional a ello, no se podrá coartar los derechos de participación por medio de la ley al momento de regular los derechos y obligaciones que tendrán los militantes, adherentes y simpatizantes.

582. Finalmente, el último derecho con el que se podría pensar que esta enmienda tiene mayor tensión es el derecho recogido en el artículo 61 numeral 8 de la Constitución que ordena: “Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: (...) 8. Conformar partidos y movimientos políticos, (...)”<sup>958</sup> Este derecho en cambio tiene su fuente en el principio de libre asociación, ya que, aunque no es la única manera de ejercer este derecho, ni el de expresar ideales, forma parte de este. El derecho a la libertad de asociación tiene interrelación con los derechos políticos y con el de libertad de expresión ya que constituyen parte del derecho de defender y promover la democracia.<sup>959</sup>

583. En consecuencia, es importante considerar que esta modificación constitucional propuesta en esencia promueve la voluntad del constituyente en requerir un mínimo necesario, pero se mantiene la diferencia territorial entre movimientos y partidos políticos ya que los movimientos deberán presentar y mantener el número de 1.5% de su respectiva jurisdicción, mas no a nivel nacional como en el caso de los partidos políticos. En consecuencia, la propuesta enaltece esto y reduce los tipos de membresías para poder crear una organización política y mantenerla en el tiempo, solventando problemas infra constitucionales que existen en la actualidad.

584. Respecto al derecho de asociación la Corte Constitucional ha valorado que la libertad de asociación comprende:

“Por su parte, el contenido del derecho a la libertad de asociación no se agota en la protección de la yuxtaposición, reunión o confluencia (física o virtual) de personas, es decir, no se limita a garantizar la posibilidad material de que varias personas puedan ocupar un mismo espacio físico o virtual sin la injerencia injustificada del Estado; sino, que especialmente protege, las dimensiones comunicacionales, estructurales y auto determinativas de las diferentes formas de reunión u organización de las personas, o en otras palabras, tutela el derecho a las personas de decidir los fines, las formas y las reglas bajo las cuales se organizarán, lo que incluye el derecho a organizar directivas, estatutos reglamentos, atribución de competencias y responsabilidades de sus miembros y autoridades, entre otros.”<sup>960</sup>





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

585. Es importante la valoración de la Corte Constitucional ya que en la presente enmienda no se modifica ni altera la libertad que tendrán las organizaciones políticas de su autorregulación, ya que todavía podrán y deberán existir en base a estatutos y procesos democráticos internos. La propuesta únicamente modifica el requisito de participación ciudadana por medio del cual los movimientos políticos podrán crearse y mantenerse durante el tiempo para su respectiva jurisdicción.

586. Según al Corte IDH los derechos en cuestión no son absolutos y, por tanto, pueden ser limitados con tal que superen el test de proporcionalidad y cumplan con el requisito de legalidad. La Corte IDH señaló de esta manera que:

“(…) el derecho a participar en política, la libertad de expresión y el derecho de reunión no son derechos absolutos y pueden estar sujetos a restricciones. Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que un derecho puede ser restringido siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias, por ello, deben estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.”<sup>961</sup>

587. Adicionalmente la Corte Constitucional ha señalado en fiel respeto a los principios de flexibilidad y supremacía de la Constitución que una enmienda procede cuando ha dicho ‘(…) la Constitución prohíbe tanto al legislador como al constituyente establecer restricciones, es decir, limitaciones injustificadas a los derechos y garantías.’<sup>962</sup> La Corte, definió a las restricciones de derechos y garantías como injustificadas; tesis que ha sido recogida por la Corte en otros casos, como en el Dictamen 05-19-RC/19.<sup>963</sup>

588. En consecuencia, se deberá realizar un análisis de cada uno de estos requisitos. En primer lugar, respecto al requisito de legalidad, el efecto de esta modificación constitucional conlleva que la norma se encuentre recogida en la Constitución y por tanto el efecto natural será que la Asamblea Nacional emita normativa que se adecúe a la Norma Suprema, por lo que este requisito se encuentra satisfecho.

Fin constitucionalmente válido

589. A continuación, se procederá a realizar un análisis sobre la presente propuesta y si esta cumple con el requisito de perseguir un fin constitucionalmente válido. Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho que ‘[e]l fin constitucionalmente válido es un concepto abierto que permite un margen de interpretación. (...)’<sup>964</sup> Por tanto, el fin constitucionalmente válido es aquel objetivo que se busca alcanzar y que encuentra su fundamento en la Constitución o en los derechos y garantías reconocidos por la Norma Fundamental.

590. La propuesta en cuestión tiene como fines constitucionalmente válidos:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- (i) El respeto del sistema de organizaciones políticas como lo concibió el constituyente: en la Constitución se creó un sistema por medio del cual las organizaciones políticas deberán acreditar un porcentaje de participación y apoyo en su seno correspondiente al 1.5% de los que electores que conforman su jurisdicción. En consecuencia, esta propuesta respeta esta intención que fue recogida en el texto constitucional.
- (ii) Se promoverá la participación y representatividad de las organizaciones políticas: debido a que se garantizará el cumplimiento del 1.5% de apoyo de las organizaciones políticas para la jurisdicción respectiva, -cantidad prevista por el constituyente para la constitución-, tanto para su creación como su funcionamiento, se permitirá además que los movimientos y partidos que a su vez son los únicos que pueden presentar candidatos, tengan un grado de representatividad mínimo para presentar dichos candidatos.
- (iii) Se mejorarán los sistemas democráticos dentro de las organizaciones políticas: para el sistema constitucional es extremadamente importante que las organizaciones políticas a través de su organización, su funcionamiento y hasta su estructura sean ‘democráticos y garanti[cen] la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias.’<sup>965</sup> Por tanto, al garantizar que exista una cantidad mínima de personas en la que sus ideas convergen por una misma ideología o proyecto político, permitirá que las personas efectivamente reunidas promuevan la participación efectiva en el movimiento político al que participen y así también postulen candidatos que tengan mayor representatividad dentro de su partido, lo que se enaltece por el texto constitucional.<sup>966</sup>
- (iv) Esta garantía de representatividad y participación política permitirá a su vez el fortalecimiento de la democracia: Este fin se da debido a que el fortalecimiento a su vez de los partidos políticos a través de mayor representatividad, como lo señala la Carta Democrática ‘el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia’.<sup>967</sup>

591. En consecuencia, estos fines, constitucionalmente válidos, son los que motivan la presente enmienda y razón suficiente para que la posible limitación al derecho a la libertad de asociación siga considerada como una limitación justificada.

Idoneidad

592. Para que una medida cumpla con el test de proporcionalidad, esta tiene que ser idónea lo que ‘(...) implica que la medida tomada sea adecuada para cumplir el fin constitucional.’<sup>968</sup> La modificación constitucional ejecutará el fin constitucionalmente válido. Como se demostró en la fundamentación del proyecto, al meramente requerir que



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

se cumpla con el 1.5% de afiliados tanto para movimientos como partidos -aunque para su jurisdicción específica-, y erigir medios adecuados para la verificación de dicho requisito de afiliación tanto para su creación como su funcionamiento, obtendrá el fin constitucionalmente válido. En consecuencia, esta medida es idónea para conseguir el fin constitucionalmente válido.

### Necesidad

593. A continuación, es necesario verificar que la propuesta sea necesaria para conseguir el fin constitucionalmente válido. La Corte Constitucional ha valorado que la necesidad se verifica cuando ‘(...) la medida escogida tiene que ser, entre todas las posibles a tomar, la menos gravosa para el ejercicio de derechos, la que provoque el menos daño posible para lograr el fin constitucional, la mejor alternativa entre las disponibles.’<sup>969</sup> Por tanto, esta medida que se toma, al garantizar la voluntad del constituyente de que se mantenga la diferencia territorial entre los movimientos y los partidos políticos ya que los primeros se construyeron por parte del constituyente para garantizar mayor participación a nivel local, para después consolidarse en la construcción de un partido nacional.<sup>970</sup>

594. Ejemplos de otras medidas que podrían proponerse que son más nocivas y no superarían este filtro de constitucionalidad son las siguientes: proponer un umbral más alto para la afiliación a partidos y movimientos políticos o; extinguir de facto todas aquellas organizaciones que no cumplen con esta enmienda tan pronto sea aprobada mediante referéndum. Entre las variadas posibilidades, esta medida que requiere que tanto movimientos como partidos para su constitución y funcionamiento demuestren tener una base mínima de afiliados correspondiente al 1.5% de su jurisdicción, es la medida necesaria y la menos lesiva entre las demás.

### Proporcionalidad en sentido estricto

595. Finalmente, para verificar que la propuesta de modificación constitucional cumple con lo dispuesto por la Corte Constitucional y que configure una limitación justificada es necesario analizar si la medida es proporcional en sentido estricto. Al respecto esta magistratura ha dicho:

“La proporcionalidad propiamente dicha o estricta proporcionalidad, según nuestra legislación, artículo 3 (2) de la LOGJCC, busca ‘que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.’ A diferencia de los otros elementos, exige mirar con atención los derechos de otras personas o grupos que podrían afectarse por la medida en escrutinio. En la proporcionalidad se aprecia los derechos de unos titulares con otros titulares, cuyo ejercicio entra en colisión, tensión o podría provocar una restricción. Para que una restricción de derechos sea legítima, la realización de otros derechos debe ser mayor o al menos equivalente. Se trata de una comparación entre la realización de un derecho con la afectación de otro derecho. Si la medida restrictiva tiene consecuencias desventajosas para un grupo



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

humano comparado con el goce o realización del grupo que ejerce derechos, entonces la afectación al derecho a la igualdad será mayor.”<sup>971</sup> (el subrayado no es del original)

596. En consecuencia, el beneficio de los otros derechos debe ser mayor a la limitación de los demás. La posible limitación a la libertad de asociación se podría identificar al ser más difícil mantener para un movimiento político existir ya que el orden constitucional va a retornar a su configuración inicial y su sentido nacional, debe propender al beneficio de otros derechos y/o principios. Es importante notar que debido a que se prevé un régimen de transición para que las organizaciones políticas se adapten a esta norma constitucional y no a la de los reglamentos, no existirá nunca una extinción de facto de aquellas organizaciones creadas en la actualidad. Simplemente se deberán ajustar a lo aprobado por el referéndum constitucional en plazos específicos.

597. En el caso concreto los derechos de participación se verán fortalecidos exponencialmente tanto en el ejercicio de democracia interna, así como la incidencia en la postulación de candidatos por parte de la mayoría de los afiliados y no solo aquellos que califican como adherentes permanentes que tienen obligaciones y derechos acordes. Respecto a la participación política esta no solo se da por parte de quienes quieren ser elegidos y los derechos del electorado, sino de otras maneras y una de estas es la defensa de la democracia, la cual se ejerce en un grado por parte de las organizaciones políticas. La Corte IDH señala:

“La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa o, en general, para intervenir en asuntos de interés público, como por ejemplo la defensa de la democracia.”<sup>972</sup> (El subrayado no es del original).

598. La representatividad con esta propuesta de igual manera se ve fortalecida. Esto debido a que, al ser más participativas las organizaciones políticas, se fortalecerá a su vez sus estructuras políticas. Adicionalmente se vigorizará la estructura representativa en general, ya que estas organizaciones son las que proponen las autoridades que representan a la soberanía, entendida como la voluntad popular. Esta modificación es imperante para el fortalecimiento también de ideas distintas y fuertes que constituyen ‘voces de oposición [que] resultan imprescindibles para una sociedad democrática, sin las cuales no es posible el logro de acuerdos que atiendan a las diferentes visiones que prevalecen en una sociedad.’<sup>973</sup>

599. Por tanto, la satisfacción de los derechos de participación y de representación, se realizan en mayor medida que la posible limitación al derecho de libre asociación. Debido



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

a que la presente modificación ha superado todas las fases del test de proporcionalidad, se aduce que no existe restricción injustificada al derecho que podría encontrarse en tensión con la presente propuesta. Por ende, esta propuesta no restringe derechos ni garantías, y puede ser tramitada vía enmienda constitucional.

### iii. Sobre que no se altera la estructura fundamental de la Constitución.

600. Esta reforma constitucional no altera la estructura fundamental de la Constitución debido a que mantiene la configuración del sistema de organizaciones políticas creado en Montecristi. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado que, si no se altera la finalidad ni las competencias de las instituciones creadas, no existe una modificación a la estructura fundamental de la Constitución.<sup>974</sup> Por tanto, se analizará la institución en cuestión, su finalidad y atribuciones que le son conferidas.

601. Se mantiene la creación de dos tipos de organizaciones políticas y estas mantiene su distinción constitucional de carácter territorial. Como se señaló anteriormente -y no se ve modificado por esta enmienda- los partidos políticos tienen carácter nacional mientras que los movimientos podrán ‘podrán corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior.’<sup>975</sup> Adicionalmente, la propuesta no modifica el porcentaje mínimo requerido de afiliación para la existencia de estas organizaciones políticas, ya que se mantendrá en un porcentaje de 1.5%.

602. La finalidad de las organizaciones políticas se encuentra expresamente incorporada en la Constitución de la siguiente manera:

“Art. 108.- Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias.

Su organización, estructura y funcionamiento serán democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias.”

603. Como se puede notar, la finalidad de las organizaciones políticas es que sean expresiones de la pluralidad política de todos aquellos que participan en el Ecuador y en las circunscripciones del exterior. Es esencial que todas estas concepciones sean incluyentes y no discriminatorias. Ninguno de estos puntos que forman parte de la estructura fundamental de las organizaciones políticas se ve afectado.

604. Posteriormente, la norma constitucional ordena que el carácter de las organizaciones políticas debe ser democrático, es decir, deben ser participativas internamente. Consecuentemente el texto constitucional ordena que la selección de las



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

candidaturas como de las directivas, deberán realizarse por procesos democráticos ya sea por elecciones primarias o electorales internos. Esta característica de extrema importancia para la estructura fundamental de la Constitución se verá enaltecida y resguardada por la presente modificación constitucional. En consecuencia, mal podría argumentarse lo contrario y señalar que existe una alteración a la estructura fundamental.

605. Finalmente, es importante notar que se mantiene la posibilidad de que existan diversas maneras para pertenecer a una organización política, ya que la enmienda mantendrá igualmente la figura de los adherentes, simpatizantes y militantes. Sin embargo, estas no constituirán el número decisivo para la constitución o el funcionamiento de la organización política, ya que esta, es reservada para la afiliación. En consecuencia, la enmienda constitucional no modifica la estructura fundamental de la Constitución y por tanto puede ser tramitada vía enmienda constitucional.

### iv. Sobre que no se altera el carácter y los elementos constitutivos del Estado.

606. En último lugar, es preciso señalar que la reforma constitucional tampoco altera el carácter ni los elementos constitutivos del Estado. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado:

“(...) el carácter y elementos constitutivos del Estado no se circunscriben únicamente a características, sino que implica una amplia dimensión espacial, institucional, jurídica, política y social de la organización estatal. Por lo tanto, no se puede reducir a una lista de ítems cuantitativos, en su lugar implica un concepto cualitativo, integral y profundo.”<sup>976</sup>

607. En relación con ello, el carácter y elementos constitutivos del Estado, se ven respetados en la propuesta. Respecto al carácter democrático, la Corte Constitucional ha señalado que:

“En el artículo 1 de la Constitución se establece que el Ecuador es un Estado democrático, con lo cual cada uno de los elementos constitutivos del Estado es el régimen democrático que permite la configuración del ejercicio del poder público a través de los procedimientos participativos para el efecto. Dichos procedimientos participativos directos o indirectos permiten que el soberano -pueblo- controle el ejercicio de las funciones de sus mandantes -autoridades públicas-.”<sup>977</sup>

608. Este elemento democrático, incluso, se fortalece gracias a esta propuesta debido a que se permite el ejercicio de los procedimientos participativos para afiliarse a las organizaciones políticas de manera libre, fortaleciendo el principio de igualdad y no discriminación. Asimismo, se fortalecerá este carácter ya que los procedimientos participativos se robustecerán al interior de las organizaciones políticas. Esto debido a que se garantizará que el 1.5% de afiliados -requerido en la actualidad-, se mantenga para los



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

movimientos políticos y por tanto estos afiliados, participarán en la elección de sus dirigentes y de los candidatos para los distintos procesos de sufragio.

609. Adicionalmente existe conexidad de la modificación constitucional con el requerimiento de que existan registros auditables y sistemas electrónicos que emitirá el Consejo Nacional Electoral. Como se adelantó en la fundamentación del proyecto, la única manera en la que se verifique que efectivamente se cumpla con el 1.5% requerido para la constitución y el funcionamiento de una organización política, es que la autoridad competente -en este caso el CNE- efectivamente audite los registros de afiliados de los movimientos y los partidos políticos. De no existir estos registros, entonces no tendrá efectos la obligación constitucional de que las organizaciones políticas verifiquen el 1.5% de afiliados para su funcionamiento.

610. En conclusión, esta propuesta fortalece el carácter y elementos constitutivos del Estado, así como la estructura fundamental de la Constitucional. Todo esto se puede deducir, ya que era la intención del constituyente construir partidos y movimientos sólidos, en los que se promueva la participación y la representatividad, lo que ha sido vilmente atacado por la legislación ordinaria y los reglamentos emitidos por las autoridades públicas. Esto no puede entenderse como una restricción del derecho a la libre asociación, pero de tener alguna duda, es necesario enfatizar que aún con el test de proporcionalidad la enmienda no constituye una limitación injustificada. La enmienda corrige el error encontrado por la aplicación de la norma constitucional y por tanto fortalece el sentir participativo que deben tener las organizaciones políticas además de combatir la posible corrupción y actividades delictivas que se puedan dar en su interior, modificación que requiere la sociedad ecuatoriana en el presente.

### *(e) Considerandos*

*Que*, la Constitución reconoce la existencia de dos tipos de organizaciones políticas: los movimientos y los partidos.<sup>978</sup> Los movimientos pueden corresponder a cualquier nivel de gobierno o a circunscripciones del exterior y deben contar con un registro de adherentes y adherentes permanentes.<sup>979</sup> Los partidos políticos son entes de carácter nacional y deben contar con un registro de afiliados.<sup>980</sup>

*Que*, en la actualidad existen 279 organizaciones políticas, de las cuales 272 son movimientos políticos.<sup>981</sup> A estas, es obligatorio otorgarles un fondo público para promocionar a sus candidatos,<sup>982</sup> solamente entre 2013 y 2021, el Estado ecuatoriano ha gastado un total de \$ 122.519.359,49 por esta asignación.<sup>983</sup>

*Que*, actualmente, podrían llegar a existir movimientos políticos con menos de 10 miembros.<sup>984</sup> Esto no es un caso aislado, sino que podría ocurrir en 80 cantones del Ecuador.<sup>985</sup> Mientras estos movimientos existen, mantienen sus derechos intactos,



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

como recibir fondos públicos para promover a sus candidatos. Con lo cual, no se garantiza una real representación de la ciudadanía.

*Que*, los afiliados (miembros de partidos políticos) y adherentes permanentes (miembros de movimientos políticos) tienen un régimen de regulación claro, contraen derechos y obligaciones, deben conocer y aceptar los principios ideológicos de la organización a la que pertenecen, son exclusivos de esta, y, en general, tienen una participación activa dentro de su organización.<sup>986</sup>

*Que*, al contrario, los adherentes (miembros de movimientos políticos) no contraen derechos u obligaciones, no son exclusivos de la organización, y no se prevén mecanismos de participación.<sup>987</sup> En otras palabras, los adherentes no son miembros involucrados en las actividades de los movimientos políticos.

*Que*, ambas organizaciones políticas deben cumplir con acreditar el registro del 1.5% de miembros de conformidad con el registro electoral utilizado en el último proceso electoral, de acuerdo a su jurisdicción.<sup>988</sup> En el caso de los partidos políticos, el 1.5% son afiliados.<sup>989</sup> Sin embargo, en los movimientos solamente el 10% de ese 1.5% son adherentes permanentes; mientras que el 1,5% son solo adherentes.<sup>990</sup> Es decir, el porcentaje de miembros que realmente conocen y participan en los movimientos políticos es del 10% del total que exige la Constitución.

*Que*, por efecto de estas disposiciones, extinguir a un movimiento político por reducción de sus miembros se torna casi imposible. Podría ocurrir que un movimiento pierda la totalidad de sus adherentes y continúe existiendo. Para su extinción, se requiere la reducción de más del 50% de sus adherentes permanentes -que es el 10% del 1.5%-.<sup>991</sup> De hecho, no se ha extinguido a ningún movimiento político por esta causal hasta la fecha.<sup>992</sup> En otras palabras, los movimientos políticos existen en el Ecuador sin garantizar una representación adecuada.

*Que*, la fragmentación de las organizaciones políticas es un problema grave para el mantenimiento de la democracia. Estudios efectuados en 21 países diferentes reportan que, cuanto mayor sea el número de partidos, más probable es la caída de los gobiernos;<sup>993</sup> otros estudios señalan que las reformas económicas estructurales son más probables de dejar de implementarse;<sup>994</sup> y, que con la fragmentación las democracias presidenciales sufren un estancamiento ejecutivo-legislativo<sup>995</sup> o son derrocadas.<sup>996</sup> Con lo cual, la fragmentación política afecta al desarrollo económico, tanto como a la estabilidad política del Ecuador.

*Que*, el Consejo Nacional Electoral no lleva un registro de los adherentes, con lo cual, a la actualidad, no existe certeza de cuántos miembros realmente conforman a los movimientos políticos.





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Que*, la enmienda elimina a los actuales ‘adherentes’ y se los llama afiliados mas no prohíbe la existencia de ‘simpatizantes, adherentes, militantes’ o cualquier otro tipo de membresía, garantizando de esta forma, la libertad de asociación. La enmienda únicamente busca que las organizaciones políticas garanticen vinculación de sus miembros para conseguir y mantener sus derechos y obligaciones.

*Que*, la enmienda busca optimizar la representación y participación ciudadana implementando normas que obliguen a las organizaciones políticas a vincularse con la ciudadanía, previendo una sola categoría de membresía para la creación y funcionamiento de los movimientos políticos.

### (f) *Pregunta 5*

*Frase introductoria:* Actualmente existen 272 movimientos políticos en el Ecuador. Estos no garantizan la representación ciudadana, ni una adecuada participación de sus miembros.

*Pregunta:* ¿Está usted de acuerdo con exigir que los movimientos políticos cuenten con un número de afiliados mínimo equivalente al 1.5% del registro electoral de su jurisdicción y obligarlos a llevar un registro de sus miembros auditado periódicamente por el Consejo Nacional Electoral, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 5?

### (g) *Anexo 5*

**Enmiéndese el artículo 109 de la Constitución de la República del Ecuador para que este diga:**

**Art. 109.-** Las organizaciones políticas deberán cumplir con lo dispuesto en el presente artículo:

1. Los partidos políticos serán de carácter nacional, y, por lo tanto, deberán contar con una organización nacional, que comprenderá al menos al cincuenta por ciento de las provincias del país, dos de las cuales deberán corresponder a las tres de mayor población. El registro de sus afiliados no podrá ser menor al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.
2. Los movimientos políticos podrán corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior. Los movimientos políticos contarán con un registro de afiliados no menor al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral de la correspondiente jurisdicción. La ley establecerá los requisitos y



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

condiciones de organización, permanencia y accionar democrático de los movimientos políticos, así como los incentivos para que conformen alianzas.

Las organizaciones políticas se regirán por sus principios y estatutos, propondrán un programa de gobierno que establezca las acciones básicas que se proponen realizar, deberán presentar su declaración de principios ideológicos, estatuto, símbolos, siglas, emblemas, distintivos y la nómina de su directiva.

Los afiliados serán necesarios para la creación, mantenimiento y funcionamiento de los movimientos y partidos políticos. Deberán conocer los principios ideológicos y promover los fines de la organización política a la que pertenecen. Los afiliados no podrán pertenecer simultáneamente a más de una organización política y se sujetarán a las regulaciones previstas en los estatutos.

La ley regulará los regímenes aplicables para militantes, simpatizantes, o cualquier otra membresía que promueva la participación de la ciudadanía en las organizaciones políticas. Los afiliados no podrán ser reemplazados por ningún tipo de membresía que cree la ley.

Las organizaciones políticas deberán mantener un registro de sus afiliados que entregarán al Consejo Nacional Electoral para que este efectúe una revisión y auditoría constante de acuerdo con la ley.

El Consejo Nacional Electoral garantizará la modernización de sus sistemas que permitan para verificar la identidad de los afiliados e implementará una plataforma electrónica que permita a cada ciudadano consultar su estado de afiliación, garantizando el derecho a la protección de datos de carácter personal.

**Enmiéndese el artículo 112 de la Constitución de la República del Ecuador para que este diga:**

**Art. 112.-** Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular.

Al solicitar la inscripción quienes postulen su candidatura presentarán su programa de gobierno o sus propuestas.

Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas no podrán postular candidatas o candidatos a las elecciones al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### DISPOSICIONES GENERALES

**Primera.-** Los adherentes permanentes de los movimientos políticos pasarán automáticamente a denominarse afiliados y se registrarán de acuerdo al régimen de los afiliados, de conformidad por lo dispuesto en la Constitución y la ley.

**Segunda.-** Reemplácese a las palabras ‘adherentes’ y ‘adherentes permanentes’ por ‘afiliados’ en todos los artículos de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

**Primera.-** El Consejo Nacional Electoral tendrá un plazo de cuarenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial para aprobar y publicar las resoluciones que especifiquen el número de afiliados -es decir, los adherentes permanentes convertidos en afiliados- pertenecientes a cada movimiento político, así como también el número de afiliados que, de ser el caso, le haga falta para poder conservar su inscripción.

**Segunda.-** Se otorga un plazo improrrogable de trescientos sesenta y cinco días a los movimientos políticos de carácter nacional y ciento ochenta días a los movimientos políticos seccionales, para que completen el registro de afiliados. Este plazo se contará desde la habilitación del sistema de identificación biométrico previsto en la Disposición Transitoria Sexta.

Los movimientos políticos que se hubieran convertido en organizaciones nacionales por efecto de lo dispuesto en el artículo 110 de la Constitución, también deberán completar su registro de afiliados, en el plazo previsto para los movimientos nacionales.

**Tercera.-** Los movimientos políticos que no cumplan con presentar las fichas de afiliación completas dentro de los plazos fijados en la Disposición Transitoria Segunda serán cancelados por el Consejo Nacional Electoral, previa resolución motivada. La cancelación se resolverá máximo en los treinta días siguientes a la presentación de las fichas de afiliación.

Los movimientos políticos que no sean cancelados por el Consejo Nacional Electoral, mantendrán su inscripción. Para todos los efectos, el movimiento político se entenderá creado desde su inscripción inicial y su desempeño en las elecciones previas no será alterado, particularmente para efectos de posibilidad de presentar candidaturas, conversión en organizaciones nacionales, acreditación para acceder al financiamiento público, aplicación de causales de cancelación, o cualquier otro asunto que prevea la ley.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**Cuarta.-** Para garantizar la seguridad jurídica, todo lo relacionado con este proceso de inscripción de los movimientos políticos, se regirá por las normas que expida el Consejo Nacional Electoral, en aplicación directa de la Constitución. Esta normativa se expedirá en un plazo de cuarenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial.

**Quinta.-** Los movimientos políticos deberán ajustar sus estatutos o normativas internas en un plazo máximo de treinta días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial, para acoplarse a las disposiciones previstas en la Constitución. El Consejo Nacional Electoral deberá aprobar estas normativas internas en un plazo no mayor a diez días, contado desde su presentación.

**Sexta.-** Para los procesos de registro y verificación de los afiliados previstos en la Disposición Transitoria Segunda y para aquellos procesos que el Consejo Nacional Electoral determine, se utilizará un sistema de identificación biométrico. Este sistema será implementado y estará funcional en un plazo de treinta días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial.

**Séptima.-** El Consejo Nacional Electoral tendrá un plazo máximo de ciento ochenta días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial para implementar la plataforma electrónica que permitirá a cada ciudadano consultar su estado de afiliación, garantizando el derecho a la protección de datos de carácter personal.

### DISPOSICIONES DEROGATORIAS

**Primera.-** Deróguese el artículo 322 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

**Segunda.-** Deróguese la Resolución No. PLE-CNE-1-10-6-2013, que contiene la “Codificación del Reglamento para la Inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas”.

**Tercera.-** Deróguese la Resolución PLE-CNE-4-28-5-2020, que contiene el “Reglamento para la aprobación del reconocimiento del cambio de estatus de movimientos políticos nacionales a partidos políticos”.

**Cuarta.-** Deróguese la Resolución No. PLE-CNE- 1-30-7-2012, que contiene el “Instructivo para normar el proceso de verificación y validación de datos y firmas



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

dubitadas en fichas de afiliación y formularios de adhesión a organizaciones políticas.”

**Quinta.-** Deróguense todas las normas o resoluciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### **ENMIENDA 6: ELIMINAR LAS FACULTADES DE DESIGNACIÓN DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL.**

#### *(a) Situación actual*

611. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) fue creado por primera vez en la historia constitucional del Ecuador mediante la Constitución del 2008. Al CPCCS se le otorgaron tres funciones esencialmente: (i) coadyuvar a la formación para propiciar la participación ciudadana; (ii) fortalecer las facultades de investigación de actos de corrupción; y, (iii) efectuar la designación de autoridades.<sup>997</sup> Respecto de esta última, la Constitución le faculta a designar a 41 autoridades, que son las primeras autoridades de 14 instituciones;<sup>67</sup> y, la ley le faculta a designar a 36 más.<sup>68</sup> Es decir, en total el CPCCS designa a 77 autoridades, entre las cuales se incluye a las más altas dignidades de las instituciones de control del país. Según la normativa vigente, el CPCCS cumple esta función a través de tres procesos:

- (a) Concursos públicos de méritos y oposición: a través de estos procesos se eligen a 60 autoridades: la primera autoridad de la Contraloría General del Estado, de la Fiscalía General del Estado, de la Defensoría Pública, el Defensor del Pueblo, así como también a los 10 consejeros del Consejo Nacional Electoral -titulares y suplentes- y a los 10 jueces del Tribunal Contencioso Electoral -titulares y suplentes-. Adicionalmente, por mandato de la ley, a través de estos procesos se designa a los 25 miembros de cada uno de los cinco Consejos de Igualdad; el delegado de los afiliados activos, el delegado de los jubilados del Directorio del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y los nueve representantes de la sociedad civil que conforman la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria.
- (b) Proceso público de escrutinio con veeduría e impugnación ciudadana: a través de este se designa a los 10 vocales del Consejo de la Judicatura -titulares y suplentes-; este proceso fue incluido mediante el referéndum efectuado el 7 de mayo de 2011 -modificando el concurso de méritos y oposición que preveía la Constitución originalmente.<sup>998</sup>

---

<sup>67</sup>Los que deben ser designados por el CPCCS son: Procurador General del Estado, Defensor del Pueblo, Defensor Público, Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado, 5 jueces del Tribunal Contencioso Electoral en conjunto con sus suplentes, 5 consejeros del Consejo Nacional Electoral con sus suplentes, 5 vocales del Consejo de la Judicatura con sus suplentes, además de las primeras autoridades de la: Superintendencia de Bancos; Superintendencia de Compañías; Superintendencia de Control de Poder de Mercado; Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, Superintendencia de Protección de Datos.

<sup>68</sup> Los que deben ser designados por el CPCCS son: 25 consejeros miembros de los cinco Consejos Nacional de Igualdad (cinco en cada uno); un delegado de los afiliados activos y un delegado de los jubilados que conforman el Directorio del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; nueve representantes de la sociedad civil que conforman la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- (c) Nominación del Ejecutivo con veeduría e impugnación ciudadana: no se trata de un proceso por concurso, sino que se designa de entre la nominación del Ejecutivo, luego de un proceso con veeduría e impugnación ciudadana. A través de estos procesos se eligen a siete autoridades, que incluyen los seis superintendentes y a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado.

612. De acuerdo con la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (en adelante 'LOCPCCS'), el Pleno del CPCCS tiene las siguientes facultades en los procesos de designación de conformidad con el artículo 38:

“Son atribuciones del Pleno del Consejo: (...)

4. Organizar las Comisiones Ciudadanas de Selección, dictar las normas de cada proceso de selección y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos, de acuerdo con la Constitución y la presente ley.
5. Designar una vez efectuado el proceso de selección que corresponda a las autoridades estatales y representantes de la ciudadanía que prevé la Constitución y la ley.”

613. En esencia, el CPCCS organiza las Comisiones Ciudadanas de Selección (CCS), emite la normativa para cada uno de los procesos, vigila la transparencia y, eventualmente, designa las autoridades y representantes de la ciudadanía.

### **(b) Identificación de la problemática**

#### **(i) La concentración antidemocrática de poder en el CPCCS.**

614. El CPCCS es una institución única dentro de las democracias del mundo por la facultad de designación que ostenta. Ciertamente, en los últimos años, para contrarrestar el ‘déficit de control’ que abunda en la región, ha habido una proliferación de agencias de vigilancia horizontal, como las agencias anticorrupción.<sup>99</sup> Sin embargo, a pesar de esta tendencia, no existe una sola agencia en ningún régimen democrático que concentre el poder de designación de autoridades en un solo órgano, como lo hace el CPCCS en el Ecuador.

615. Para otorgar las facultades de designación al CPCCS, el constituyente ecuatoriano partió del análisis de que el sistema vigente hasta el 2007 había fallado. Así, en las Actas de la Asamblea Constituyente se señala:

“(…) El Congreso y los partidos políticos, son las instituciones que, en los últimos tiempos, mayor rechazo han recibido por parte de la ciudadanía porque no han logrado consolidar la confianza y credibilidad institucional. La corrupción ha profundizado el descrédito del Parlamento. A esto se ha sumado la compra de conciencias evidenciada en la designación de sus autoridades(...). Las pugnas internas originadas al momento de la designación de sus autoridades intentó ser superada, mediante un mecanismo de designación entre bloques mayoritarios, pero



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

ni aún esta fórmula no terminó con los enfrentamientos partidarios y la disputa por prebendas”<sup>1000</sup>

“(…) En lo que se refiere a la designación, creemos necesario (…) que responda a criterios de especialidad y méritos y sujeta a escrutinio público y derecho de impugnación ciudadana.”<sup>1001</sup> (El subrayado no es del original)

616. Lo que buscaba el constituyente era la creación de un órgano técnico, apolítico, que efectúe una evaluación objetiva de los candidatos, para que estos sean seleccionados en función de sus méritos y capacidades; mas no en función del nivel de influencia política que ejercían. El constituyente manifestó su rechazo de que las designaciones fueran hechas ‘a dedo’<sup>1002</sup> y su preocupación de que las autoridades no sean imparciales ni autónomas, debido a que estas estaban a cargo del Congreso Nacional.

617. Sin embargo, el CPCCS ha sido todo excepto apolítico. Del 2009 al 2018 los consejeros del CPCCS eran elegidos ‘de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía’<sup>1003</sup> a través de un proceso ejecutado por el Consejo Nacional Electoral. Después de diez años de este sistema, la mayoría de los ecuatorianos decidieron que el CPCCS incumplió con sus funciones de designación de autoridades independientes, y para corregir esta falencia se modificó el mecanismo de elección de los consejeros al sufragio.<sup>1004</sup>

618. Del 2019 al 2022 el Ecuador ha evidenciado el resultado de este método de designación. Desde el proceso electoral, el interés político detrás del CPCCS, se desenmascaró y varios líderes de organizaciones políticas apoyaron de manera abierta a candidatos que se postularon a esta institución; politizando nuevamente a esta entidad.<sup>1005</sup> Sin embargo, la injerencia política no ha terminado ahí. En julio de 2019, la Asamblea Nacional censuró y destituyó a José Carlos Tuárez -entonces presidente del CPCCS-, Walter Gómez, Victoria Desintonio y Rosa Chalá.<sup>1006</sup> La inestabilidad del órgano, continuó cuando el expresidente Christian Cruz fue censurado y destituido por la Asamblea Nacional por haber obtenido un carné de discapacidad falso.<sup>1007</sup> Actualmente, la Asamblea Nacional tramita dos juicios políticos contra los consejeros del CPCCS.<sup>1008</sup> Con estas experiencias, queda claro que ningún proceso de selección podrá garantizar la apoliticidad del órgano, debido a que el problema de fondo del CPCCS no radica en la forma de designación de sus miembros, sino en las facultades que concentra. En definitiva, mientras el CPCCS retenga facultades de designación, será vulnerable a cooptación.

619. Conforme se ha señalado, 60 de las 77 autoridades que designa el CPCCS se eligen mediante ‘concurso público de méritos y oposición’; entre estas figuran las autoridades más importantes para la institucionalidad del país. Las CCS -que ejecutan estos concursos- son seleccionadas a su vez, por un Equipo Técnico que, hasta el 2020 se conformaba por un delegado de cada consejero del CPCCS. Sin embargo, en el 2021, esta disposición se modificó para que sea el ‘Pleno’ el que designe -léase cuatro consejeros-.<sup>1009</sup> En otras





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

palabras, para incidir en las designaciones, se debe controlar la mayoría de los miembros de la CCS, que, a su vez, son seleccionados por los Equipos Técnicos, que, a su vez, son designados por cuatro consejeros del CPCCS. Lo que el legislador ha creado es una ilusión de desconcentración de poder a través de una serie de órganos burocráticos, que no son realmente independientes uno del otro y que llevan a lo mismo: la concentración de poder en el CPCCS, con un gasto burocrático excesivo.<sup>69</sup>

620. En esencia, a través del CPCCS se pueden controlar tres de las cinco funciones del Estado, conforme se detalla:

- (a) Función Electoral: el CPCCS designa a todas las autoridades de la Función; esto es al Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral.
- (b) Función Judicial: el CPCCS designa a los miembros del Consejo de la Judicatura, que, a su vez, designa a jueces, fiscales y demás servidores judiciales; al Defensor Público, y al Fiscal General del Estado. Es decir, entre el Consejo de la Judicatura y el CPCCS se designan a todos los funcionarios de la Función Judicial.
- (c) Función de Transparencia y Control Social: el CPCCS designa a todos los miembros de la Función; esto es a los seis superintendentes,<sup>70</sup> Contralor General del Estado y Defensor del Pueblo.
- (d) Adicionalmente, el CPCCS designa al Procurador General del Estado e interfiere indirectamente en la designación de los miembros de la Corte Constitucional.<sup>71</sup>

621. En otras palabras, si un Presidente de la República llegase a tener mayoría en la Legislatura y, adicionalmente, contase con cuatro votos del CPCCS, virtualmente anularía el Estado de Derecho. A continuación, se incluye un mapa que grafica el poder de designación que concentra el CPCCS.

---

<sup>69</sup> Desde el 2009 ha representado un gasto del Presupuesto General del Estado de \$142,728,310.19, de una revisión de las rendiciones de cuentas de los años 2009 hasta 2022.

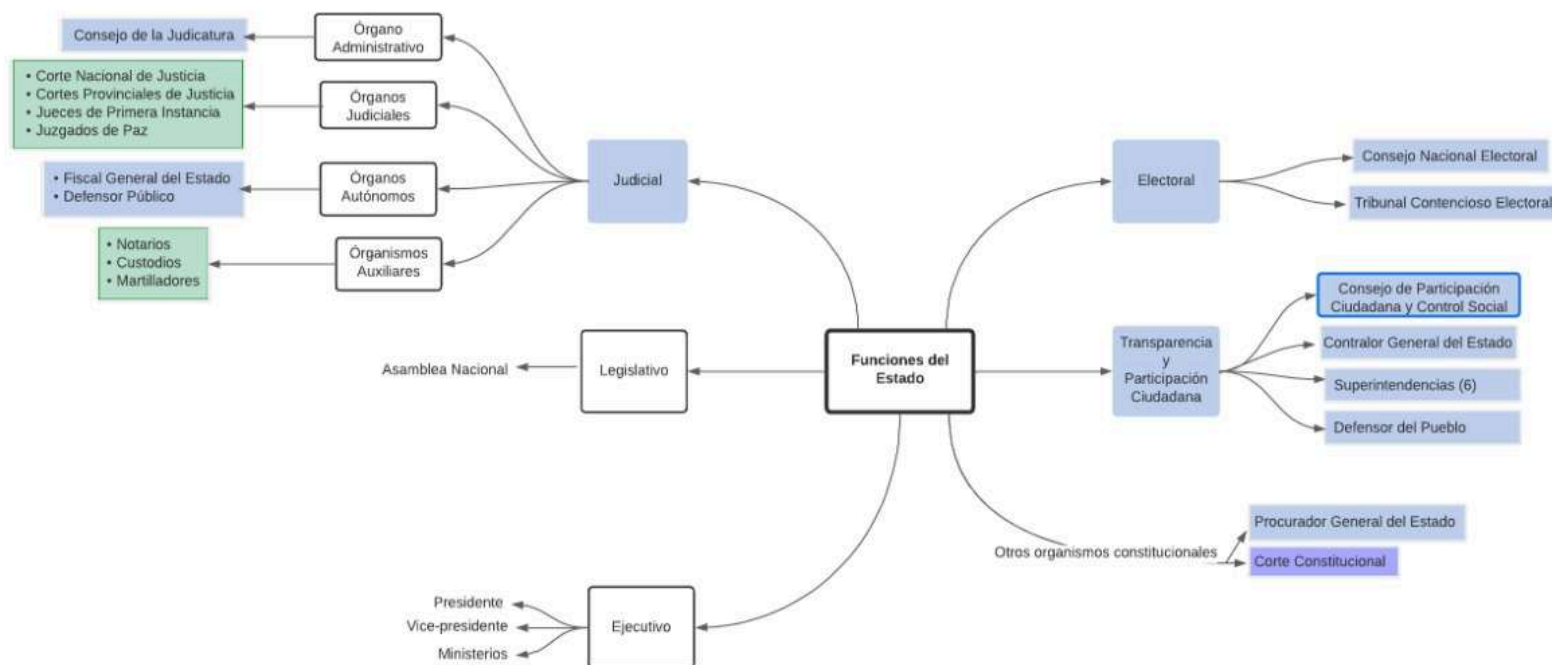
<sup>70</sup> Actualmente existen seis superintendencias: de Compañías, Valores y Seguros; de Bancos; de Economía Popular y Solidaria; de Control del Poder del Mercado; de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo; de Protección de Datos.

<sup>71</sup> El artículo 204 de la Constitución indica que el CPCCS es parte de la Función de Transparencia y Control Social y este designa a dos de los miembros de la Comisión Calificadora, y que nombra a postulantes para jueces de la Corte Constitucional. Adicionalmente, el CPCCS intervino directamente dentro de los procesos de selección de los primeros magistrados constitucionales.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

IMAGEN 20: ALCANCE DEL PODER DE DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES DEL CPCCS<sup>1010</sup>



- En cuadro **azul**: autoridades designadas por el CPCCS directamente.
- En cuadro **verde**: autoridades designadas por el Consejo de la Judicatura.
- En cuadro **morado**: autoridades designadas por un proceso especial, en el que incide el CPCCS.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

622. Comparativamente, no existe ninguna institución en el mundo similar al CPCCS. El Poder Ciudadano y el Consejo Moral Republicano, previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela son las dos instituciones que más se asemejan a esta institución. Sin embargo, ni siquiera estas unidas, tienen tanto poder como el CPCCS. El Estado venezolano, similar al ecuatoriano divide al Poder Nacional<sup>72</sup> en cinco.<sup>73</sup> El quinto poder es el poder ciudadano y se ejerce por el Consejo Moral Republicano, que, a su vez, se integra por tres órganos: Defensoría del Pueblo, Fiscalía General y Contraloría -entre los cuales se elige a un presidente por un año,<sup>1011</sup> similar a lo que ocurre en el Ecuador con la Función de Transparencia y Control Social.<sup>1012</sup>

623. El Consejo Moral Republicano incide -no designa- en el nombramiento de las tres autoridades que lo conforman,<sup>74</sup> a través del ‘Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano’; que a su vez está integrado por ‘representantes de diversos sectores de la sociedad’, similar a lo que en Ecuador se llama Comisiones Ciudadanas de Selección<sup>75</sup>.<sup>1013</sup> Este Comité no elige a estas autoridades directamente, sino que selecciona ternas y las pone a consideración de la Asamblea Nacional.<sup>1014</sup> Finalmente, el Poder Ciudadano incide en la designación de al menos, dos autoridades más: el Tribunal Supremo de Justicia y el Consejo Nacional Electoral.<sup>761015</sup>

624. En otras palabras, ni siquiera la que ha sido catalogada como la democracia más débil de Latinoamérica,<sup>771016</sup> ha creado un órgano que concentre la designación de autoridades como el CPCCS. Sin embargo, se resaltan las similitudes entre los legisladores constituyentes de ambos países, como, por ejemplo, que su objetivo fue concentrar las designaciones de: Fiscalía, Contraloría, Defensoría del Pueblo, del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral<sup>1017</sup> y Consejo de la Judicatura<sup>101878</sup> a través de un ‘quinto poder’.

### (ii) La complejidad de los procesos del CPCCS.

---

<sup>72</sup> La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela divide el Poder Público en: Poder Municipal, Poder Estatal y Poder Nacional.

<sup>73</sup> Legislativo, ejecutivo, judicial, ‘poder ciudadano’ y el electoral.

<sup>74</sup> Esto es: Defensor del Pueblo, Fiscal General y Contralor General de la República.

<sup>75</sup> Una gran diferencia es que, en Ecuador las CCS no son realmente “ciudadanas”, porque cuentan con delegados de cada una de las funciones del Estado.

<sup>76</sup> Para la selección de los magistrados, el ‘Comité de Postulaciones Judiciales’ envía una preselección al Poder Ciudadano -órgano que sirve como segundo filtro antes de proponer los candidatos a la Asamblea Nacional. El llamado ‘Comité de Postulaciones Judiciales’ es un órgano asesor del Poder Ciudadano.

<sup>77</sup> Venezuela ha sido clasificada como la democracia más débil de Latinoamérica por el ‘Democracy Index’, elaborado por ‘Economist Intelligence Unit’ en 2021.

<sup>78</sup> El Tribunal Supremo Judicial cumple algunas funciones que, en el sistema constitucional ecuatoriano le corresponden además al Defensor Público, a la Corte Nacional de Justicia y a la Corte Constitucional.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

625. Los procesos que ejecuta el CPCCS son complejos y las disposiciones que los regulan son dispersas. Para poder entender estos procesos, un ciudadano debería conocer al menos las disposiciones de: la LOCPCCS, el Reglamento específico dictado para el proceso de designación<sup>79</sup>, el Reglamento de las Comisiones Ciudadanas de Selección, el Reglamento de las Veedurías; así como los instructivos aprobados para cada uno. En la práctica las formalidades y el exceso de burocracia hace que los procedimientos sean inaccesibles para la ciudadanía y anula de facto el control social, pues difícilmente se puede vigilar procesos incompresibles. A continuación, se resume el proceso del concurso de méritos y oposición:

### *Concurso público de méritos y oposición.*

626. Se caracteriza por las CCS, que son las encargadas de llevar a cabo, (...) el concurso público de oposición y méritos con un proceso de postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana.<sup>1019</sup>. Este proceso se ejecuta en 10 etapas, y 35 subetapas.

- (a) Etapa 1. Conformación de la veeduría ciudadana. –
  - (i) Convocatoria: la Secretaría Técnica de Participación Ciudadana y Control Social convoca a la veeduría.<sup>1020</sup>
  - (ii) Inscripción: la ciudadanía, colectivos, organizaciones sociales pueden inscribirse para ser veedores.<sup>1021</sup>
  - (iii) Admisión: la Secretaría Técnica con la Dirección de Control Social elaboran un informe y, el Pleno del CPCCS lo conoce y lo aprueba.<sup>1022</sup>
  - (iv) Publicación: el Pleno ordena que se publique la lista de veedores, cuando se aprueba el informe de la Secretaría Técnica.<sup>1023</sup>
  - (v) Inducción: la Secretaría Técnica efectúa una inducción a los veedores.<sup>1024</sup>
  - (vi) Acreditación: Concluida la inducción, se acredita individualmente a los veedores.<sup>1025</sup>
  - (vii) Conformación: los veedores designan de entre sus miembros a un coordinador.<sup>1026</sup>
  
- (b) Etapa 2. Designación del Equipo Técnico. – Se conforma por ocho miembros elegidos de entre los funcionarios del CPCCS y se designan por la mayoría del Pleno del CPCCS.<sup>1027</sup>
  
- (c) Etapa 3. Conformación de la Comisión Ciudadana de Selección. – Las CCS se conforma por diez miembros: cinco son ‘representantes por las organizaciones sociales y la ciudadanía’; y los otros cinco son ‘delegados por cada Función del Estado’.<sup>1028</sup> Es decir,

---

<sup>79</sup> Por ejemplo, el denominado ‘Reglamento para la renovación parcial de las y los consejeros del Consejo Nacional Electoral (CNE) mediante concurso público de méritos y oposición con postulación, veeduría e impugnación ciudadana’.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

aunque la Constitución las llama ‘ciudadanas’, estas son, al menos en la mitad, puramente estatales. Para su conformación se prevé el siguiente procedimiento:

- (i) Selección de los cinco delegados de las Funciones del Estado
  - (i) Requerimiento: el Presidente del CPCCS solicita a las Funciones del Estado que envíen a sus delegados.<sup>1029</sup>
  - (ii) Envío de delegados: las Funciones envían dos delegados, un hombre y una mujer en un plazo de treinta días.<sup>1030</sup>
  - (iii) Verificación de requisitos: El Equipo Técnico verifica el cumplimiento requisitos y la no incursión de inhabilidades y presenta su informe al Pleno en un término de dos días. El Presidente convoca al Pleno, y este conoce y aprueba el informe del Equipo Técnico.<sup>1031</sup>
  - (iv) Sorteo: se designa a titulares y suplentes entre los delegados.<sup>1032</sup>
  - (v) Impugnación ciudadana: La ciudadanía presenta impugnaciones.<sup>1033</sup> Luego, la Coordinación General de Asesoría Jurídica emite un informe sobre las impugnaciones<sup>1034</sup> y, el Pleno califica las impugnaciones. Los postulantes presentan sus pruebas de descargo<sup>1035</sup> y, se ejecuta una audiencia pública. Efectuadas las audiencias, asesoría jurídica del CPCCS presenta un informe. Finalmente, el Pleno resuelve respecto de las impugnaciones.<sup>1036</sup>
  
- (ii) Selección de los cinco ciudadanos
  - (i) Convocatoria para la CCS: el Pleno aprueba la convocatoria.<sup>1037</sup>
  - (ii) Postulación para la CCS: los ciudadanos se postulan.<sup>1038</sup>
  - (iii) Admisibilidad de los postulantes a la CCS: el Equipo Técnico elabora el informe de admisibilidad, en el que verifica que los postulantes ciudadanos cumplan con los requisitos y que no se encuentren incursos en las prohibiciones.<sup>1039</sup> Luego, el Presidente convoca al Pleno<sup>1040</sup> y este conoce y aprueba el informe.<sup>1041</sup>
  - (iv) Reconsideración de la admisibilidad de los postulantes a la CCS: Los postulantes descalificados pueden presentar reconsideración.<sup>1042</sup> El Equipo Técnico elabora un informe y,<sup>1043</sup> el Pleno resuelve.<sup>1044</sup>
  - (v) Valoración de méritos de los postulantes a la CCS: los postulantes son evaluados sobre 50 puntos según la tabla prevista para cada autoridad que designan. El Equipo Técnico elabora el informe de méritos de los postulantes y elige a los treinta ciudadanos mejor calificados. Luego, el Pleno conoce y aprueba el informe.<sup>1045</sup>
  - (vi) Recalificación de la valoración de méritos de los postulantes a la CCS: los postulantes que se consideren afectados pueden solicitar



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- recalificación,<sup>1046</sup> y el Equipo Técnico elabora un informe. Luego, el Pleno conoce y aprueba el informe.<sup>1047</sup>
- (vii) Selección de los Comisionados: el Pleno del CPCCS resuelve y elige a los treinta mejores calificados.<sup>1048</sup>
  - (viii) Sorteo: Existe un sorteo público para seleccionar a diez comisionados ciudadanos.<sup>1049</sup>
  - (ix) Impugnación ciudadana: es el mismo procedimiento descrito para los delegados de las Funciones del Estado.<sup>1050</sup>

Conformación de las Comisiones Ciudadanas: se conforman posterior al sorteo<sup>1051</sup> y se publica de la lista de los Comisionados Ciudadanos de Selección.<sup>1052</sup>

- (d) Etapa 4. Convocatoria al concurso público. - la convocatoria se aprueba por el Pleno y se publica en tres diarios de circulación nacional, en la página web institucional y en las redes sociales de la institución.<sup>1053</sup>
- (e) Etapa 5. Postulación ciudadana. - desde la publicación de la convocatoria, las postulaciones se presentan en el término de diez días.<sup>1054</sup>
- (f) Etapa 6. Admisibilidad.- la CCS verifica que los postulantes cumplan con los requisitos y no se encuentren inmersos en las prohibiciones e inhabilidades, para ello, elabora un informe de admisibilidad.<sup>1055</sup>
  - (i) Reconsideración de la admisibilidad: los postulantes que se consideren afectados pueden presentar reconsideración, recurso que es resuelto por la CCS.<sup>1056</sup>
- (g) Etapa 6. Valoración de méritos. - la CCS valora los méritos de conformidad con los parámetros aprobados vía Reglamento por el Pleno, dentro del término de diez días contados desde la notificación de las resoluciones de reconsideración de admisibilidad.<sup>1057</sup>
  - (i) Recalificación de méritos. - los postulantes que se consideren afectados pueden presentar recalificación, recurso que es resuelto por la CCS.<sup>1058</sup>
- (h) Etapa 7. Oposición. - se sustancia en dos etapas, el examen escrito y el examen práctico.<sup>1059</sup>
  - (i) Conformación de un Equipo de Catedráticos: encargados de elaborar las preguntas de los exámenes escrito y práctico.<sup>1060</sup>
  - (ii) Conformación de un Equipo externo de Seguridad Informática: para garantizar la transparencia, confiabilidad y confidencialidad de la información.<sup>1061</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- (iii) Rendición del examen escrito.<sup>1062</sup>
  - (iv) Recalificación sobre la puntuación del examen escrito: los postulantes que se consideren afectados pueden presentar solicitud de recalificación.<sup>1063</sup>
  - (v) Rendición del examen práctico: consiste en la resolución de un caso hipotético relacionado con las funciones de la autoridad a ser designada.<sup>1064</sup>
- (i) Etapa 8. Impugnación Ciudadana. – permite a la ciudadanía y a las organizaciones sociales que presenten sus objeciones respecto de los postulantes para que se resuelvan de forma motivada y con objetividad.<sup>1065</sup>
- (i) Convocatoria a la impugnación ciudadana: la publicación de la convocatoria debe efectuarse en tres diarios de circulación nacional y en el portal web institucional.<sup>1066</sup>
  - (ii) Calificación de la impugnación ciudadana: la CCS califica las impugnaciones que cumplan con los requisitos previstos en el Reglamento.<sup>1067</sup>
  - (iii) Audiencia pública: las partes presentan las pruebas de cargo y de descargo correspondientes.<sup>1068</sup>
  - (iv) Resolución: se resuelve respecto del fondo de las impugnaciones.<sup>1069</sup>
  - (v) Apelación de la resolución de impugnación ciudadana: los postulantes pueden apelar ante el Pleno del CPCCS. La Coordinación General de Asesoría Jurídica debe elaborar un informe de las solicitudes de apelación para la posterior resolución del Pleno; dicha decisión es de única y definitiva instancia.<sup>1070</sup>
- (j) Etapa 9. Informe final de los postulantes seleccionados. – finalizada la etapa de impugnación, la CCS debe presentar el informe final de postulantes admitidos que superaron la etapa de impugnación al Pleno del CPCCS.<sup>1071</sup>
- (k) Etapa 10. Designación y posesión. – el Pleno del CPCCS en el término de dos días debe designar a la o el postulante que obtuvo la calificación más alta.<sup>1072</sup> Una vez proclamados los resultados el Pleno del CPCCS debe remitir el nombre de la autoridad seleccionada a la Asamblea Nacional para su posesión.<sup>1073</sup>

### *Proceso público de escrutinio con veeduría e impugnación ciudadana:*

627. A través de este proceso se designa a los vocales del Consejo de la Judicatura,<sup>1074</sup> y se ejecuta en siete etapas y 11 subetapas:

- (a) Etapa 1. Conformación de la veeduría ciudadana. –
- (i) Convocatoria: la Secretaría Técnica de Participación Ciudadana y Control Social convoca a la veeduría.<sup>1075</sup>
  - (ii) Inscripción: la ciudadanía, colectivos, organizaciones sociales pueden inscribirse para ser veedores.<sup>1076</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- (iii) Admisión: la Secretaría Técnica con la Dirección de Control Social elaboran un informe y, el Pleno del CPCCS lo conoce y lo aprueba.<sup>1077</sup>
- (iv) Publicación: el Pleno ordena que se publique la lista de veedores, cuando se aprueba el informe de la Secretaría Técnica.<sup>1078</sup>
- (v) Inducción: la Secretaría Técnica efectúa una inducción a los veedores.<sup>1079</sup>
- (vi) Acreditación: concluida la inducción, se acredita individualmente a los veedores.<sup>1080</sup>
- (vii) Conformación: los veedores designan de entre sus miembros a un coordinador.<sup>1081</sup>

(b) Etapa 2. Conformación de la Comisión Técnica de Selección. - la Comisión se integra por siete miembros que son delegados de cada consejero del Pleno del CPCCS.<sup>1082</sup>

(c) Etapa 3. Solicitud de la terna. - las autoridades previstas en el artículo 179 de la Constitución deben remitir la terna correspondiente.<sup>1083</sup>

(d) Etapa 4. Admisibilidad. - la Comisión Técnica elabora el informe de verificación de requisitos e inhabilidades, mismo que debe ser aprobado por el Pleno del CPCCS.<sup>1084</sup>

(e) Etapa 5. Impugnación ciudadana. -

- (i) Presentación de impugnaciones: los ciudadanos presentan impugnaciones en contra de los candidatos. <sup>1085</sup>
- (ii) Calificación de las impugnaciones: la Comisión Técnica debe calificarlas.<sup>1086</sup>
- (iii) Audiencia: la Comisión Técnica sustancia la audiencia pública, para cada candidato impugnado y por cada impugnación. Luego, la Comisión Técnica resuelve las impugnaciones mediante un informe que se remite al Pleno del CPCCS.<sup>1087</sup>
- (iv) Apelación de la resolución de impugnación: los candidatos pueden apelar la resolución de impugnación ante el Pleno.<sup>1088</sup>

(f) Etapa 6. Audiencia. - se efectúa una audiencia pública en la que los candidatos exponen su plan de trabajo. <sup>1089</sup>

(g) Etapa 7. Designación y posesión. - después de escuchar a los candidatos, el Pleno del CPCCS designa mediante resolución a los miembros del Consejo de la Judicatura.<sup>1090</sup> El Pleno remite la resolución a la Asamblea Nacional para que se proceda a la posesión de las autoridades.<sup>1091</sup>

*Nominación del Ejecutivo con veeduría e impugnación ciudadana.*





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

628. No son concursos, sino que se designa de entre la terna del Ejecutivo luego de un proceso con veeduría e impugnación ciudadana. En estos procesos no se conforman las Comisiones Ciudadanas de Selección; sino que el CPCCS ejecuta los procesos directamente.<sup>1092</sup> Con estos se eligen a superintendentes y a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado. Estos procesos se ejecutan en siete etapas y 10 subetapas:

- (a) Etapa 1. Conformación de la veeduría ciudadana. –
  - (i) Convocatoria: la Secretaría Técnica de Participación Ciudadana y Control Social convoca a la veeduría.<sup>1093</sup>
  - (ii) Inscripción: la ciudadanía, colectivos, organizaciones sociales pueden inscribirse para ser veedores.<sup>1094</sup>
  - (iii) Admisión: la Secretaría Técnica con la Dirección de Control Social elaboran un informe y, el Pleno del CPCCS lo conoce y lo aprueba.<sup>1095</sup>
  - (iv) Publicación: el Pleno ordena que se publique la lista de veedores, cuando se aprueba el informe de la Secretaría Técnica.<sup>1096</sup>
  - (v) Inducción: la Secretaría Técnica efectúa una inducción a los veedores.<sup>1097</sup>
  - (vi) Acreditación: Concluida la inducción, se acredita individualmente a los veedores.<sup>1098</sup>
  - (vii) Conformación: los veedores designan de entre sus miembros a un coordinador.<sup>1099</sup>
- (b) Etapa 2. Conformación de la Comisión Técnica de Selección. - integrada por cinco delegados del Pleno de entre los funcionarios del CPCCS.<sup>1100</sup>
- (c) Etapa 3. Solicitud de la terna. - ante la ausencia definitiva de la autoridad, el Presidente del CPCCS solicita al Ejecutivo la terna correspondiente. El Presidente de la República tiene 30 días para enviar la terna con los documentos habilitantes.<sup>1101</sup>
- (d) Etapa 4. Admisibilidad. - a partir de la recepción de los expedientes la Comisión Técnica verifica los requisitos, prohibiciones e inhabilidades.<sup>1102</sup>
- (e) Etapa 5. Impugnación ciudadana. –
  - (i) Presentación de impugnaciones: la ciudadanía puede presentar impugnaciones contra los postulantes.<sup>1103</sup>
  - (ii) Admisión de las impugnaciones: la Comisión Técnica presenta al Pleno el informe de admisibilidad e impugnaciones.<sup>1104</sup>
  - (iii) Audiencia: el Pleno del CPCCS convoca a audiencia pública, en la que se presentan las pruebas de cargo y descargo. El Pleno resuelve en única y definitiva instancia las impugnaciones ciudadanas.<sup>1105</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- (f) Etapa 6. Plan de trabajo. - el Pleno convoca a audiencia oral en la que los candidatos exponen el plan de trabajo.<sup>1106</sup>
- (g) Etapa 7. Designación y posesión. - el Pleno del CPCCS designa al candidato seleccionado,<sup>1107</sup> y remite el nombre de la autoridad designada a la Asamblea Nacional, para ser posesionado. <sup>1108</sup>

629. A pesar de todos los procesos burocráticos que se ejecutan y las entidades que se crean, como: Equipos Técnicos, Comisiones Técnicas de Selección, Comisiones Ciudadanas de Selección, Equipos Catedráticos, Equipos de Seguridad Informática; en todos los casos, las apelaciones de impugnaciones ciudadanas, reconsideraciones, recalificaciones son resueltas por el Pleno del CPCCS. Como se ha dicho, se ha creado la ilusión de desconcentración, para eventualmente concentrar todo el poder de decisión en el Pleno. La complejidad del proceso busca ocultar que, en todas las instancias el poder de decisión depende de los cuatro consejeros de turno que conformen la mayoría de este órgano.

630. Toda esta ilusión de democracia ha traído no solo un costo a la democracia, sino también económico. Desde el 2010, el CPCCS le ha costado al Ecuador un aproximado de 142 millones de dólares<sup>1109</sup>. De este valor el 96,94% se ha gastado en burocracia; el 0,29% en las facultades de promoción de participación ciudadana; el 0,00% en lucha contra la corrupción; 1,10% en designación de autoridades; y, 1,67% en consultorías.<sup>1110</sup> Esto se puede identificar en el siguiente gráfico:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



IMAGEN 21: DISTRIBUCION DE EJECUCION PRESUPUESTARIA.<sup>1111</sup>

### (iii) La manipulación de los concursos del CPCCS.

631. A continuación, se explica la fragilidad de cooptación en las facultades del CPCCS.<sup>1112</sup>

#### Organizar las Comisiones Ciudadanas de Selección

632. En los concursos públicos de méritos y oposición del CPCCS debe ‘organizar las Comisiones Ciudadanas de Selección’. Si bien el CPCCS no ejecuta los concursos públicos, decide quién lo hace a través del Equipo Técnico. Siendo que el Equipo Técnico es quien cumple con designar a quienes eventualmente seleccionan a las autoridades de control, lo razonable sería que sus miembros acrediten algún tipo de conocimiento o experiencia técnica. Sin embargo, estos funcionarios deben cumplir únicamente con ser parte de la ‘nómina institucional’<sup>1113</sup> del CPCCS. Este tipo de regulaciones podría incentivar a los consejeros a designar a funcionarios de confianza, en vez de funcionarios preparados técnicamente para ejecutar estas labores.

633. Ahora bien, en la fase de admisibilidad de los postulantes a las CCS existe un amplio campo de discrecionalidad para el Equipo Técnico y para el CPCCS, pues se verifican requisitos como: ‘Acreditar trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en lucha contra la corrupción, o reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

de defensa del interés general.<sup>1114</sup> El CPCCS ha fijado criterios contradictorios entre concursos para verificar el cumplimiento de este requisito. Por ejemplo, para el concurso público del Contralor General del Estado, se requirió que el cumplimiento de requisitos se acredite vía declaración juramentada;<sup>80115</sup> pero no para los demás concursos.<sup>81</sup>

634. La discrecionalidad del CPCCS no termina ahí: en la fase de valoración de méritos los miembros del Equipo Técnico deben señalar un puntaje a los postulantes ciudadanos. Para cumplir con estas funciones, deben aplicar una matriz aprobada, vía Reglamento, por el Pleno del CPCCS, en la que deben: discernir entre las materias relacionadas a la autoridad que se designa, conocer sobre regímenes laborales privados, públicos, y entender el proceso de homologación de diferentes ramas del sector público.<sup>1116</sup> Como se señaló, lo irregular es que quienes asignan puntajes de méritos no deben cumplir con ningún requisito académico o de experiencia relevante. En otras palabras, por más que el nombre del equipo sea ‘técnico’, en la práctica no hay garantía de que esto se cumpla.

635. En definitiva, a través del Equipo Técnico, el CPCCS tiene un alto nivel de control sobre quienes conforman las CCS, que son quienes llevan a cabo los concursos públicos de méritos y oposición.

636. Se señala que el CPCCS ha ido todavía más lejos, y en varios casos ni siquiera ha conformado las CCS. Durante todas sus administraciones han omitido conformar la CCS para la designación de los vocales del Consejo de la Judicatura, a pesar de que la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (LOCPCCS) lo manda expresamente.<sup>1117</sup> El CPCCS ha incumplido esta disposición permanentemente;<sup>1118</sup> y, en vez de esto ha conformado ‘Equipos Técnicos’ o ‘Comisiones Técnicas’<sup>111982</sup> como si se tratase de una designación directa del CPCCS vía ternas.

Dictar las normas de los procesos de selección.

637. A través de la facultad normativa, el CPCCS ha buscado direccionar los procesos de selección de autoridades y concentrar todavía más las facultades de designación de autoridades. Así, el CPCCS no ha establecido parámetros proporcionales para valorar el mérito académico de los postulantes. Por ejemplo, en el ‘Reglamento del Concurso de Oposición y Méritos para

---

<sup>80</sup> El Pleno del CPCCS resolvió: otorgar a la ciudadanía un término de tres (3) días para que se pueda entregar una: ‘declaración juramentada a través de la cual manifiesten de manera puntual y específica acreditar trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en lucha contra la corrupción o reconocido prestigio que evidencian su compromiso cívico y de defensa del interés general’.

<sup>81</sup> Nótese que estos concursos se llevaron de forma paralela; es decir, el Pleno del CPCCS tomó decisiones contradictorias respecto del mismo requisito con días de diferencia.

<sup>82</sup> Los equipos o comisiones técnicas son designados directamente por el Pleno del CPCCS.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

la selección y designación de la Primera Autoridad de la Contraloría General del Estado<sup>1120</sup> se observaba lo siguiente en la etapa de valoración de méritos:

### **1.1. Educación formal:** Hasta 12 puntos no acumulables.

Los títulos se acreditarán con la copia de la certificación emitida por la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT) u organismo competente. Se valorará únicamente el título de mayor jerarquía.

#### **MÉRITOS PUNTAJE**

Título de Cuarto Nivel en Derecho, Economía, Administración, Auditoría, Finanzas, Ingeniería Comercial, Administración Pública y Gestión Pública.

12 puntos

Título de Tercer Nivel en: Derecho, Economía, Administración, Auditoría, Finanzas, Ingeniería Comercial, Administración Pública y Gestión Pública.

10 puntos

Título de Tercer Nivel en otras carreras.

7 puntos.

### **1.2. Capacitación:** Acumulable hasta 5 puntos.

Se considerará la capacitación recibida o impartida en: Derecho, Economía, Administración, Auditoría, Finanzas, Ingeniería Comercial, Administración Pública y Gestión Pública. Así como en: control gubernamental, contabilidad, indicadores de gestión, ética pública y contratación pública.

En certificaciones y diplomas en los que no se exprese número de horas, se entenderá que cada día cuenta por ocho (8) horas.

Cursos, seminarios o talleres dentro o fuera del país con una duración de más de dieciséis (16) horas (0.25 puntos por cada uno). Hasta 2 puntos máximo

Cursos, seminarios o talleres dentro o fuera del país con una duración de más de treinta y dos (32) horas. (0.5 puntos por cada uno). Hasta 3 puntos máximo.

**2.1. Ejercicio laboral en el sector público y/o privado y/o libre ejercicio profesional** en actividades relacionadas con las materias indicadas. (1 punto por cada año). Hasta 14 puntos máximo.

**2.2. Docencia universitaria en las materias indicadas.** (1 punto por cada año). Hasta 5 puntos máximo.

IMAGEN 22: EXTRACTO DE CUADRO DE VALORACIÓN DE MÉRITOS<sup>1121</sup>

638. Nótese que la valoración de méritos no es lo mismo que la valoración de admisibilidad. En la admisibilidad, se elige a todos los postulantes por igual, siempre que cumplan los requisitos mínimos y no se encuentren inmersos en prohibiciones; mientras que, en la valoración de méritos, se elige al postulante mejor calificado. En otras palabras, no significa que para ser Contralor se requería tener maestría o un PhD, pero sí que, de tener el título, aumenta el puntaje. La aplicación de la matriz contenía varias irracionalidades, como:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- (i) Las personas que construyen su profesión en la academia tenían una puntuación máxima de cinco puntos -independientemente de la cantidad de años-. Mientras que cada año de trabajo en el sector público y privado era calificado con un punto por año, hasta alcanzar 14 puntos.
- (ii) Si un candidato acreditaba una maestría -generalmente uno a dos años de estudio-, y otro, un doctorado (PhD) -generalmente tres a seis años de estudio- obtenían el mismo puntaje: 12 puntos.
- (iii) A su vez, estos 12 puntos son solamente dos puntos más que quienes tienen títulos de tercer nivel. Esto significa que un candidato con título de PhD de 10-11 años de estudio podía tener hasta 12 puntos y, un candidato con cuatro-cinco años de estudio podía tener 10 puntos.
- (iv) Acreditar capacitaciones de más de 16 y 32 horas permitía que se acumulen hasta 5 puntos. Esto significa que horas de capacitación estaban mejor puntuadas que años de estudio. Por ejemplo, un candidato con título de PhD sin capacitaciones podía acreditar máximo 12 puntos, y un candidato con título tercer nivel y capacitaciones podía acreditar 15 puntos.

639. Lo anterior no se trata de un caso aislado, pues varios reglamentos, en diferentes administraciones del CPCCS seguían regulaciones similares,<sup>1122</sup> e incluso existían mayores desproporciones dependiendo del concurso, sin que se ofrezca ningún tipo de justificación. La norma se aprobaba por criterios subjetivos, sin fundamento técnico y de esta forma, las regulaciones emitidas por el CPCCS se convirtieron en un desincentivo para los postulantes mejor acreditados.

640. Las regulaciones en la fase de oposición han sido deficientes, en la mayoría de los concursos, se aceptó como normal entregar el banco de preguntas antes de que los candidatos rindan el examen escrito.<sup>1123</sup> De esta forma, los candidatos conocían las preguntas previo a presentarse a la fase de oposición. No era entonces una medición del conocimiento de los candidatos lo que se efectuaba, sino la habilidad de memorizar las respuestas del examen con horas de anticipación.

641. En la fase de impugnación ciudadana, las regulaciones reglamentarias otorgaron al Pleno del CPCCS la facultad de que este resuelva apelaciones a las impugnaciones. Esta facultad no se encuentra prevista ni en la Constitución, ni en la LOCPCCS y, con esta, se permite que el Pleno del CPCCS califique o descalifique a postulantes, a su voluntad;<sup>1124</sup> siguiendo criterios altamente discrecionales como 'falta de probidad o idoneidad'. De esta forma, el Pleno del CPCCS tiene la última palabra para incidir en el orden de prelación de calificación.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

642. El abuso de estas facultades por más de diez años llevó a que el Ecuador se someta a un proceso de transición democrática. En este proceso se develó una auténtica red de tráfico de influencias que buscó ubicar como primeras autoridades de los órganos de control a ciudadanos afines a un plan político, en vez de ciudadanos capacitados.<sup>1125</sup> Como consecuencia de la manipulación de procesos, el país ha debido ser testigo de vergonzosos casos de corrupción ejecutados por sus autoridades. Así, postulantes que obtuvieron puntajes de 100/100,<sup>831126</sup> actualmente se encuentran sentenciados por delitos contra la Administración Pública;<sup>84</sup> o, investigados y procesados, incluso en otros países.

643. Como si lo anterior no fuera suficiente, es común que los Reglamentos emitidos por el CPCCS incluyen una disposición general final que: ‘En todo lo no previsto en el presente Reglamento o en caso de duda en su aplicación, el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social la absolverá y su cumplimiento será obligatorio.’<sup>1127</sup> En otras palabras, el CPCCS tiene facultades de interpretación normativa respecto del Reglamento, lo cual le ha permitido ajustar las normas durante el proceso.

### (iv) La demora excesiva en los procesos de designación de autoridades.

644. Otro de los actuales problemas que atraviesan las instituciones cuyas primeras autoridades son designadas por el CPCCS es la demora excesiva en los procesos de designación de sus reemplazos. Las demoras no ocurren solamente en los procesos más complejos que debe ejecutar el CPCCS -concursos públicos de méritos y oposición- sino, en los procesos sencillos también.

645. En un promedio al CPCCS le toma 7.4 meses ejecutar un concurso público de méritos y oposición<sup>1128</sup>; siendo que el tiempo que más le ha tomado ha sido de 10.5 meses<sup>1129</sup> y el que menos le ha tomado ha sido de 4.3 meses.<sup>1130</sup> En el caso del proceso público para seleccionar a los vocales del Consejo de la Judicatura, el promedio es de 3.9 meses.<sup>1131</sup> Verificándose que la vez que más se ha demorado ha sido 4.6 meses, y menos ha sido 3.2 meses<sup>1132</sup>. En el caso de los procesos por ternas el promedio es de 2.6 años<sup>1133</sup>, pues la vez que más se ha demorado ha sido 5.2 años<sup>1134</sup> y menos ha sido 57 días.<sup>1135</sup> Estos cálculos se han efectuado respecto de los procesos concluidos; sin embargo, ha de tomarse en cuenta que entre aquellos que no se han concluido, existen procesos que llevan más de tres años en espera.

---

<sup>83</sup> Este es el caso del ex Contralor quien mantiene tres procesos pendientes de resolución frente a la justicia ecuatoriana por: asociación ilícita, concusión y robo. Además, se encuentra investigado penalmente por delincuencia organizada, e intimidación. Estuvo en calidad de prófugo, hasta que fue detenido en los Estados Unidos de América, en que será procesado por lavado de activos.

<sup>84</sup> Es el caso de una exjueza Constitucional que recibió una calificación de 100/100 y fue sentenciada dentro del caso sobornos, por el delito de cohecho.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

646. La consecuencia de la demora es que autoridades que han concluido con su periodo se mantengan en funciones prorrogadas; o, que autoridades encargadas se mantengan como titulares de la institución sin un plazo certero. En cualquier caso, la no designación causa inestabilidad e incertidumbre en la institucionalidad del país. A la fecha, 10 autoridades se encuentran prorrogadas o encargadas en funciones, de conformidad con el detalle que se muestra en la tabla inserta a continuación:

AUTORIDAD	ESTADO DEL CONCURSO
Defensor Público	<p>El Defensor Público encargado, el doctor Ángel Benigno Torres Machuca lleva encargado -temporalmente de la Defensoría Pública desde el 31 de agosto de 2018.<sup>1136</sup></p> <p>A agosto de 2022, es decir 3 años 11 meses después de que se debía designar al Defensor Público, todavía no se ha conformado la Comisión Ciudadana de Selección para iniciar el concurso.</p>
Contralor General del Estado	<p>En junio de 2017, la Asamblea Nacional censuró y destituyó al doctor Carlos Pólit Faggioni del cargo de Contralor General del Estado. Su reemplazo, el doctor Pablo Celi renunció al cargo<sup>1137</sup> mientras se defendía de un proceso penal y fue censurado y destituido por la Asamblea Nacional.<sup>1138</sup> El doctor Carlos Alberto Riofrío fue posesionado como subrogante en julio del 2021.<sup>1139</sup></p> <p>A agosto de 2022, es decir 13 meses después de que se debía designar al Contralor General del Estado, todavía no se ha conformado la Comisión Ciudadana de Selección para iniciar el concurso.</p>
Renovación parcial del Consejo Nacional Electoral	<p>El 16 de noviembre de 2018 fueron designados los actuales consejeros del Consejo Nacional Electoral,<sup>1140</sup> con lo cual, dos de sus miembros debían ser reemplazados hasta el 20 de noviembre de 2021, debido al cumplimiento de su periodo constitucional.<sup>1141</sup></p> <p>Para agosto de 2022, es decir nueve meses después de que se debía renovar parcialmente el Consejo Nacional Electoral, todavía no se ha conformado la Comisión Ciudadana de Selección para iniciar el concurso. Esta demora es particularmente grave, dado que el Consejo Nacional Electoral se encuentra ejecutando el calendario electoral para llevar a cabo las elecciones de febrero de 2023.<sup>1142</sup></p>
Renovación parcial del Tribunal Contencioso Electoral	<p>El 10 de abril de 2019 fueron designados los actuales jueces del Tribunal Contencioso Electoral,<sup>1143</sup> con lo cual dos de sus miembros debían ser reemplazados hasta el 10 de abril de 2022, debido al cumplimiento de su periodo constitucional.<sup>1144</sup></p> <p>Apenas en marzo de 2022, es decir a un mes de que se cumpla el plazo, se aprobó el reglamento del concurso.<sup>1145</sup> Para agosto de 2022, apenas se ha conformado el equipo técnico de apoyo para el proceso de designación.<sup>1146</sup> Esta demora es particularmente grave, dado que el Tribunal Contencioso Electoral tomará decisiones respecto del proceso electoral a ejecutarse en febrero de 2023.</p>
Defensor del Pueblo	<p>El 15 de septiembre de 2021 la Asamblea Nacional destituyó al Defensor del Pueblo, el doctor Freddy Carrión,<sup>1147</sup> por los hechos suscitados la noche del 15 de mayo de 2021 y la madrugada siguiente.</p>





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

	<p>El Consejo de Participación Ciudadana designó al doctor César Marcel Córdova Valverde el 18 de septiembre de 2021.<sup>1148</sup></p> <p>Apenas en marzo de 2022, es decir diez meses después de que se debía iniciar el proceso de designación, se aprobó el reglamento del concurso.<sup>1149</sup> Para agosto de 2022, apenas ha iniciado el proceso para conformar la Comisión Ciudadana de Selección con la conformación del equipo técnico de apoyo en el proceso de designación.<sup>1150</sup></p>
Superintendencia de Protección de Datos	<p>El 26 de mayo de 2021 se publicó la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales,<sup>1151</sup> esta norma manda la creación de una “Superintendencia de Protección de Datos”.<sup>1152</sup></p> <p>Apenas en marzo de 2022, es decir diez meses después de que se debía iniciar el proceso de designación, se aprobó el reglamento del concurso.<sup>1153</sup> Para agosto de 2022, apenas se ha emitido la resolución por la cual el CPCCS solicita la terna que deberá remitir el Ejecutivo<sup>1154</sup>.</p>
Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPIA)	<p>La Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria está conformada por nueve representantes de la sociedad civil, los mismos que son seleccionados y designados por el CPCCS.<sup>1155</sup></p> <p>Las autoridades de COPIA fueron designadas el 5 de marzo del 2014,<sup>1156</sup> y debían permanecer en funciones hasta marzo del 2018, es decir un periodo legal de cuatro años.<sup>1157</sup> La prórroga bajo la cual opera el organismo ha llevado a sus Conferencistas a permanecer, para agosto del 2022, cuatro años y cinco meses más en sus cargos.</p> <p>Debido a la demora en los procesos de designación de las nuevas autoridades, actualmente, COPIA sesiona con siete de los nueve miembros que lo conforman, esto debido al agotamiento de suplentes.</p> <p>Para agosto de 2022, todavía no se ha conformado la Comisión Ciudadana de Selección para iniciar el concurso.</p>
Consejos Nacionales de Igualdad	<p>Existen actualmente cinco Consejos Nacionales para la Igualdad: de Género, Intergeneracional, Pueblos y Nacionalidades, Discapacidades y Movilidad Humana. Estos Consejos de Igualdad forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y formulan las Agendas para la Igualdad.<sup>1158</sup></p> <p>Según la ley, cada Consejo se conforma de los 10 Consejeros, de los cuales, cinco son elegidos mediante concurso público ejecutado por el CPCCS. Los consejeros se mantienen en funciones cuatro años con la posibilidad de reelegirse una sola vez.<sup>1159</sup> El 16 de mayo de 2017 fueron designados los actuales miembros de los Consejos Nacionales para la Igualdad.<sup>1160</sup> Su periodo, conforme la ley, terminaba el 16 de mayo de 2021 por lo que, para abril del 2022, se encuentran prorrogados 10 meses.</p> <p>Para agosto de 2022 no se ha iniciado la integración de la Comisión Ciudadana de Selección.</p>
Comité Intersectorial Nacional de Desarrollo de Fronteras	<p>El Comité está integrado con las autoridades de los ministerios respectivos o sus delegados, un representante por cada nivel de los Gobiernos Descentralizados Fronterizos y dos representantes de la ciudadanía de las zonas</p>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

	<p>fronterizas, electos a través de concurso de oposición y méritos, realizado por el CPCCS.<sup>1161</sup></p> <p>Su periodo, conforme la ley, terminaba el 16 de mayo de 2021 por lo que, para agosto del 2022, se encuentran prorrogados 1 año y 3 meses.</p> <p>Para agosto de 2022 no se ha iniciado la integración de la Comisión Ciudadana de Selección.</p>
--	---

TABLA 14: AUTORIDADES PRORROGADAS<sup>1162</sup>

### (v) La suplencia

647. Otro problema que trae el actual sistema de designación de autoridades es el reemplazo en caso de ausencia. Actualmente, no existe un sistema de reemplazo o suplencia coherente. Así, hay casos en los que la misma autoridad saliente designa a su reemplazo -lo que es harto cuestionable, especialmente cuando esa autoridad está siendo sujeta a controles políticos o judiciales-; esto ocurre con el caso del Contralor General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Procurador General del Estado y Superintendencias.

648. Lo más lógico al haber existido un concurso público, o un proceso de ternas, sería que su inmediato anterior asuma la dirección del órgano mientras se sustancia el proceso de designación; pero esto no ocurre siempre. Estas normas han causado gran inestabilidad institucional en el Ecuador, en donde autoridades han fijado su reemplazo, incluso desde prisión.<sup>85 1163</sup> A continuación, se muestra un detalle con el régimen de suplencias según la normativa actual:

AUTORIDAD	TIPO DE PROCESO	RÉGIMEN DE SUPLENTE
Cinco consejeros del CNE y suplentes.	Concurso público de méritos y oposición	La Constitución establece que existen cinco consejeros suplentes que se renuevan de la misma forma que los principales. <sup>1164</sup> La ley señala que los consejeros suplentes reemplazan a los principales en caso de ausencia temporal o definitiva. <sup>1165</sup> <ul style="list-style-type: none"><li>• <u>Ausencia temporal:</u> Los consejeros suplentes se 'principalizan' para cada sesión a la que no puedan concurrir los consejeros principales. En este caso, la 'principalización' sí se hace en función del puntaje obtenido en el concurso público.<sup>1166</sup></li><li>• <u>Ausencia definitiva:</u> La 'principalización' del suplente sí se hace en función del puntaje obtenido en el concurso público.<sup>1167</sup></li></ul>
Cinco jueces del TCE y suplentes.	Concurso público de méritos y oposición	La Constitución establece que existen cinco jueces suplentes que se renuevan de la misma forma que los principales. <sup>1168</sup> La ley señala que

<sup>85</sup> Es el caso de la designación efectuada por el ex Contralor General Subrogante Pablo Celi.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

		<p>los jueces suplentes reemplazan a los principales en caso de ausencia.<sup>1169</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Ausencia temporal</u>: Los jueces suplentes pues se ‘principalizan’ para tomar decisiones, incluso jurisdiccionales.</li> <li>• <u>Ausencia definitiva</u>: La ‘principalización’ del suplente sí se hace en función del puntaje obtenido en el concurso público.<sup>1170</sup></li> </ul> <p>Adicionalmente, los jueces suplentes también se principalizan en casos de apelación ante el Pleno del Tribunal, en orden de prelación.<sup>1171</sup></p>
Fiscal General del Estado	Concurso público de méritos y oposición	<p>No existe norma constitucional que regule la subrogación. La ley prevé un ‘régimen especial’ para el Fiscal Subrogante; este es quien ostente el más alto puntaje en la carrera fiscal.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Ausencia temporal</u>: el Fiscal Subrogante lo reemplaza.</li> <li>• <u>Ausencia definitiva</u>: se inicia el concurso por el CPCCS. Además, la ley no señala cómo se debe proceder mientras se efectúa el concurso, como lo hace en otros casos.<sup>1172</sup></li> </ul>
Defensor Público y suplente.	Concurso público de méritos y oposición	<p>No existe norma constitucional que regule la subrogación. La ley prevé un ‘régimen especial’ para el Defensor Público Subrogante; este es quien ostente el más alto puntaje en la carrera de defensor público.<sup>1173</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Ausencia temporal</u>: el Defensor Subrogante lo reemplaza.</li> <li>• <u>Ausencia definitiva</u>: se inicia el concurso por el CPCCS y, mientras tanto, el Defensor Subrogante lo reemplaza.<sup>1174</sup></li> </ul>
Defensor del Pueblo	Concurso público de méritos y oposición	<p>No existe norma constitucional que regule la subrogación. La ley indica que el vice defensor es elegido por el Defensor del Pueblo titular.<sup>1175</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Ausencia temporal</u>: El Vicedefensor lo reemplaza.</li> <li>• <u>Ausencia definitiva</u>: El CPCCS encarga la Defensoría del Pueblo, mientras se sustancia el concurso público.<sup>1176</sup></li> </ul>
Contralor General del Estado	Concurso público de méritos y oposición	<p>No existe norma constitucional que regule la subrogación. La ley indica que el Contralor Subrogante es elegido por el Contralor titular.<sup>1177</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Ausencia temporal</u>: El Contralor Subrogante lo reemplaza.</li> <li>• <u>Ausencia definitiva</u>: El CPCCS efectúa un nuevo concurso, mientras la designación funge funciones el Subrogante.</li> </ul>
Seis superintendentes	Nominación del Presidente	<p>No existe norma constitucional que regule la subrogación. Los estatutos de cada superintendencia establecen un régimen para cada reemplazo, es generalmente el Intendente General o Técnico.<sup>1178</sup></p>
Procurador General del Estado	Nominación del Presidente	<p>No existe norma constitucional que regule la subrogación. La ley indica que el Procurador Subrogante es elegido por el Procurador titular.<sup>1179</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Ausencia temporal</u>: El Procurador Subrogante lo reemplaza.</li> <li>• <u>Ausencia definitiva</u>: El CPCCS efectúa un nuevo concurso, mientras la designación funge funciones el Subrogante.</li> </ul>
Cinco vocales del Consejo de la	Concurso híbrido	<p>La Constitución señala que los vocales principales y suplentes conforman el Consejo de la Judicatura y que estos duran en funciones por seis años.<sup>1180</sup> Cada titular tiene un vocal suplente designado; es</p>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Judicatura y suplentes.		decir, no existe un banco de suplentes -como sería lo ordinario-, pues no se trata de un concurso con puntajes. <sup>1181</sup>
-------------------------	--	---

TABLA 15: RÉGIMEN DE SUPLENCIAS<sup>1182</sup>

649. En conclusión, la inexistencia un régimen de suplencia coherente causa incertidumbre, inestabilidad institucional y en varios casos, la deslegitimidad del suplente o subrogante a cargo.

### *(c) Fundamentación del proyecto de enmienda*

#### (i) Sobre el traspaso de facultades de designación a la Asamblea Nacional.

650. El sistema de designación propuesto por el Presidente se basa en el traslado de la facultad del CPCCS a la Asamblea Nacional. En primer lugar, se deja constancia de que el sistema propuesto por el Presidente no replica el sistema de la Constitución Política de 1998 - que fue el que motivó la creación del CPCCS-. La Constitución de 1998 preveía, en términos generales, la nominación de un órgano, y la aceptación de otro -generalmente la Asamblea Nacional; mientras que, este proyecto de enmienda prevé una nominación desconcentrada - en el que intervienen varias autoridades-, que garantiza el principio de meritocracia; y, una Legislatura que garantiza el escrutinio público y que tiene la obligación de motivar sus decisiones.

651. A continuación, se detalla este proceso respecto de las autoridades que, constitucionalmente le corresponden designar al CPCCS, según la Constitución de 1998:

AUTORIDAD	PROCESO DE DESIGNACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1998
Procurador General del Estado	La designación se efectuaba por el Congreso Nacional de una terna enviada por el Presidente de la República. <sup>1183</sup>
Superintendentes	La designación se efectuaba por el Congreso Nacional de una terna enviada por el Presidente de la República con el voto de la mayoría de sus integrantes. <sup>1184</sup>
Defensor del Pueblo	La designación se efectuaba por el Congreso Nacional. Para ello, se elegía a miembros de fuera del seno del Congreso con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, luego de haber escuchado a las organizaciones de derechos humanos. <sup>1185</sup>
Defensor Público	La designación se efectuaba por las Cortes Superiores, pero la Constitución de 1998 no lo regulaba expresamente. <sup>1186</sup>
Ministro Fiscal (antecedente del actual Fiscal General del Estado)	La designación se efectuaba por el Congreso Nacional de una terna enviada por el Consejo Nacional de la Judicatura con el voto de la mayoría de sus integrantes. <sup>1187</sup>
Contralor General del Estado	La designación se efectuaba por el Ejecutivo de una terna enviada por la Asamblea Nacional. <sup>1188</sup>
Consejo Nacional Electoral	Esta institución no existía en la Constitución de 1998. <sup>1189</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Tribunal Supremo Electoral (antecedente del actual Tribunal Contencioso Electoral)	La designación se efectuaba por el Congreso Nacional; esta elegía a los siete magistrados con la mayoría de los integrantes del Congreso entre las ternas enviadas por los siete partidos más votados. <sup>1190</sup>
Consejo Nacional de la Judicatura (antecedente del actual Consejo de la Judicatura)	El Consejo Nacional de la Judicatura era presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. El Pleno de la Corte Suprema seleccionaba a los seis vocales restantes por: <ul style="list-style-type: none"><li>• Tres designados directamente por el Pleno de la Corte Suprema;</li><li>• Uno de ministros de los tribunales distritales de lo Contencioso Administrativo y de lo Fiscal y por las cortes superiores;</li><li>• Uno por la Federación Nacional de asociaciones judiciales;</li><li>• Uno por los decanos de las facultades de Derecho; y,</li><li>• Uno por los presidentes de colegios de abogados.<sup>1191</sup></li></ul>

TABLA 16: PROCESOS DE DESIGNACIÓN CONSTITUCIÓN 1998<sup>1192</sup>

652. Ahora bien, el presente proyecto de enmienda traspasa las facultades de designación a la Asamblea Nacional -esto responde, por un lado: al cumplimiento de los dictámenes de esta magistratura respecto de la legitimidad democrática del órgano que las efectúa; y, por otro, a un análisis comparativo de modelos de designación de autoridades en sistemas democráticos presidenciales.

653. En este sentido, esta magistratura ha indicado que: ‘el hecho de que esta atribución recaiga en un órgano como la Asamblea Nacional, integrado por miembros elegidos democráticamente’ no altera la estructura fundamental de la Constitución.<sup>1193</sup> Adicionalmente, el análisis comparativo arroja que las Legislaturas suelen tener un rol importante en los procesos de designación de autoridades. Este estudio comparado ha analizado 30 Estados<sup>86</sup> y sus respectivos sistemas de designación de autoridades.

### Modelo de designación con intervención de autoridades electas.

654. Algunas democracias permiten que solamente las autoridades electas democráticamente intervengan; es decir, el Ejecutivo nombra y el Legislativo ratifica o viceversa. Por ejemplo, la Constitución de los Estados Unidos de América señala que el Presidente: ‘nominará, y con el consejo y consentimiento del Senado, nombrará embajadores, otros ministros públicos y cónsules, jueces de la Corte Suprema y todos los demás funcionarios de los Estados Unidos, cuyas nominaciones no se proporcionan en este documento de otra manera’.<sup>1194</sup>

### Modelo de designación con intervención de autoridades electas y no electas.

<sup>86</sup> Canadá, Estados Unidos, México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Cuba, República Dominicana, Colombia, Perú, Bolivia, Venezuela, Chile, Paraguay, Argentina, Uruguay, Brasil, Australia, Polonia, España, Alemania, Francia, Reino Unido, Nueva Zelanda, Corea, Rusia y Nigeria.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

655. Otras democracias permiten que varias autoridades -no necesariamente electas- propongan candidatos para la posterior aprobación de la Legislatura. Ese modelo se observa en la forma de designación de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial en Colombia. Esta Comisión se conforma por siete magistrados: cuatro se eligen de las ternas enviadas por el Consejo de Gobierno Judicial; y, los tres restantes de las ternas enviadas por el Presidente de la República. En ambos casos quien designa es la Legislatura.<sup>1195</sup>

### Modelo de nominación desconcentrada entre autoridades electas y no electas.

656. En democracias con sistemas más desconcentrados, el Presidente elige a un candidato -pero no libremente, sino de entre los candidatos que envían otras autoridades; y, este candidato elegido debe ser aprobado por la Legislatura. De esta forma, no se concentra la nominación en el Presidente o la Legislatura únicamente. Este modelo está presente en el caso chileno para la designación del Fiscal Nacional, en donde el Presidente elige a una persona de una quina que envía la Corte Suprema, a su vez, la quina enviada por la Corte se conforma previo concurso público.<sup>1196</sup>

### Modelo de designación sin Legislatura.

657. Existen democracias que eliminan la intervención del Legislativo para ciertas designaciones. Por ejemplo, en Colombia el Fiscal General de la Nación es elegido por la Corte Suprema de Justicia de una terna enviada por parte del Presidente de la República.<sup>1197</sup> Este sistema combina la nominación de una autoridad con legitimidad popular -el Presidente-, y la tecnocracia de un órgano judicial. En Costa Rica, directamente la Corte Suprema de Justicia designa al Tribunal Supremo Electoral.<sup>1198</sup> La lógica detrás de estos sistemas es entregar la facultad de designación a un órgano técnico que tenga un conocimiento especializado respecto de las funciones que va a desempeñar la autoridad designada.

658. Ciertamente, no existe una fórmula de designación que garantice institucionalidad, pues en gran parte, el éxito de estos procesos obedece a la calidad de la democracia de los países que los implementan. Por lo tanto, tomar un diseño y aplicarlo directamente al Ecuador podría ser más problemático que beneficioso, debido a que el diseño institucional de cada democracia es distinto y las instituciones no son necesariamente equivalentes. Consecuentemente, el proyecto de enmienda no ha buscado '*tomar prestado*' disposiciones constitucionales ajenas;<sup>1199</sup> sino aplicar los principios democráticos detrás de estas, y, adaptarlos a la institucionalidad ecuatoriana.

### (ii) Procedimientos de designación del proyecto de enmienda constitucional.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### Generalidades.

659. En general, el proyecto de enmienda implementa un sistema de designación a través de nominación desconcentrada -en el que intervienen varias autoridades-. Las autoridades nominadoras deben efectuar un análisis de admisibilidad y meritocracia; mientras que, la Legislatura designa previo escrutinio público. El proceso de designación busca solventar los problemas diagnosticados en el actual sistema de designación, conforme se detalla más adelante.

### La nominación desconcentrada y la designación por la Legislatura.

660. Respecto de la concentración de las facultades de designación, el traspaso a la Asamblea Nacional significa que la designación depende de más de cien legisladores. Además, prevé un sistema de nominación desconcentrada, en donde intervienen varias autoridades. Con lo anterior, se busca generar un ejercicio de contrapesos, pues existen ciertas autoridades que ponen a consideración los candidatos, y otras, que designan. Para incidir en las designaciones se debería controlar a la Legislatura, a varias autoridades no electas que nominan y, en varios casos, a la Presidencia de la República; en contraposición con el sistema actual que solamente se requiere el control de cuatro personas. Se considera que esta desconcentración de poder efectiviza el mecanismo de los pesos y contrapesos de un Estado democrático.

### La simplificación de los procesos.

661. Mientras que, actualmente el CPCCS ejecuta tres tipos de procesos, la propuesta prevé que la Asamblea Nacional ejecute solamente dos procesos diferenciados y, otro proceso sin intervención de la Legislatura.<sup>87</sup>

- (i) Los actuales concursos públicos de méritos y oposición comprenden 10 etapas, la propuesta reduce este proceso a tres etapas.
- (ii) Los actuales procedimientos públicos comprenden siete etapas, la propuesta los elimina y lo sustituye por el proceso anterior.
- (iii) Los actuales procesos de selección por ternas comprenden siete etapas, la propuesta los reemplaza por dos etapas.

### Los plazos fatales y responsabilidad.

---

<sup>87</sup> Es el caso del Tribunal Contencioso Electoral, que como se fundamenta adelante ha sido equiparado al proceso de la Corte Constitucional por ser una Alta Corte.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

662. Con el objetivo de establecer plazos máximos para los procesos de designación, y evitar que estos se alarguen por años -como ocurre en la actualidad- se han previsto las siguientes disposiciones:

- (i) En caso de que la Legislatura no efectúe la designación dentro del plazo: el Presidente de la República la efectúa en el orden de nominación de la entidad nominadora.
- (ii) En caso de que la autoridad nominadora no efectúe la nominación dentro del plazo:<sup>88</sup> se incluye una disposición que señala que este incumplimiento deberá ser enviado a las autoridades competentes para que se termine la responsabilidad correspondiente.

663. Con los nuevos procedimientos se reducen los tiempos de designación de la siguiente forma:

- (i) Los actuales concursos públicos de méritos y oposición que actualmente toman un promedio de 7.4 meses, con la enmienda se ejecutarán en dos meses máximo.
- (ii) Los actuales procesos de ternas que actualmente toman un promedio de 2.6 años, con la enmienda se ejecutarán en 15 días máximo.
- (iii) El actual proceso público que actualmente toma un promedio de 3.9 meses, con la enmienda se ejecutará en dos meses máximo.

664. El presente proyecto de enmienda elimina la posibilidad de que existan autoridades prorrogadas o no designadas por años -como actualmente existen por más de tres años<sup>89</sup> o, como ya ha ocurrido, por más de cinco años.<sup>90</sup>

### El principio de meritocracia: méritos y especialidad.

665. La propuesta elimina los concursos de méritos y oposición, pero garantiza el principio de meritocracia. Al respecto, se indica que los concursos no comprenden la única forma de cumplir con el principio de meritocracia. Actualmente, al menos doce autoridades son designadas sin concurso,<sup>91</sup> sin que ello se considere una vulneración al principio de meritocracia. Adicionalmente, dentro del estudio comparado en 30 países, se encuentra que únicamente el Estado Plurinacional de Bolivia aplica los concursos de méritos y oposición para la selección de algunas de sus más altas autoridades.<sup>1200</sup> A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) se ha referido al principio de mérito para acceder al servicio público, sin señalar que se requiera de concursos públicos para cumplirlo.<sup>1201</sup> En otras

---

<sup>88</sup> Ha de tomarse en cuenta que esto no es muy común, incluso en el procedimiento actual, porque las autoridades nominadoras buscan nominar.

<sup>89</sup> Ver caso del Defensor Público.

<sup>90</sup> Ver caso de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

<sup>91</sup> Es el caso de los cinco vocales del Consejo de la Judicatura, de los seis superintendentes y del Procurador General del Estado.





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

palabras, lo necesario es que se consideren los méritos de los candidatos, mas no es necesaria la existencia de concursos públicos de méritos y oposición.

666. Conforme se ha explicado, la reducción de los postulantes a una matriz subjetiva de calificación de méritos y la asignación un puntaje no ha garantizado objetividad, al contrario, ha permitido manipulación de puntajes y regulaciones desproporcionales y ajustadas a perfiles de candidatos específicos. Conforme se ha explicado en el acápite b) del presente escrito, la experiencia del Ecuador con el CPCCS ha demostrado que una valoración sobre 100 puntos no garantiza idoneidad, ni siquiera muestra el conocimiento o méritos del candidato.

667. Con esas consideraciones, la enmienda prevé que las autoridades nominadoras efectúen el orden de sus ternas previo un análisis de méritos y especialidad. Esto implica que se deberá analizar al candidato no en abstracto, sino en contraste con las funciones que desempeñaría en caso de ser designado, y la naturaleza y rol de la institución que dirigiría. Se busca que las autoridades nominadoras usen su criterio para nominar a candidatos en orden de prelación, en función de sus méritos e idoneidad para ejercer el cargo. En todo caso, si es que las autoridades nominadoras fallan a las expectativas de los ecuatorianos, la ciudadanía conocerá transparentemente quién efectuó la nominación. Es esta transparencia la que permitirá un real control social. En esta misma línea, se incluye una disposición que obliga a la Asamblea Nacional a motivar sus decisiones, con ello, se limita la discrecionalidad y se viabiliza la revisión pública.

### La estabilidad y las suplencias.

668. Con el objetivo de reducir la inestabilidad que causa el actual sistema de suplencias se prevé que, de la terna de candidatos, la Legislatura designe a autoridades titulares y suplentes en el mismo acto y través del mismo procedimiento. De esta manera, se garantizará que el suplente cumpla los mismos requisitos el titular, y que goce de la misma legitimidad. Además, esto funciona como un incentivo para que las autoridades nominadoras envíen a tres buenos candidatos en su terna. En definitiva, la enmienda estandariza el sistema de suplencias, no solo rescatando los principios rectores de la Constitución, sino que efectivizándolos.

669. A continuación, se analizarán cada uno de los procesos que prevé la enmienda:

### Procedimiento 1: Procedimiento de las máximas autoridades estatales.

670. El primer procedimiento de designación es el más desconcentrado y está previsto para las autoridades que deben gozar un mayor grado de autonomía e independencia, para el funcionamiento del Estado de Derecho. Seis autoridades, tanto titulares como suplentes, serán designadas bajo este procedimiento: Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado,



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Defensor del Pueblo, miembros del Consejo Nacional Electoral, Consejo de la Judicatura, y del CPCCS.

671. Este procedimiento tendrá una duración máxima de 60 días: 30 días para la nominación; y, 30 días para la designación. Las autoridades nominadoras varían en función de la autoridad que se va a designar. El proceso se desarrolla conforme se explica adelante:

### **Veeduría ciudadana**

- (i) Conformación de veedurías: el proceso incluye la conformación de veedurías como un mecanismo para que los ciudadanos ejerzan su derecho de participación ciudadana. Esto, en concordancia con lo previsto en la Constitución, que señala: ‘Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.’<sup>1202</sup> Además, la veeduría también permite que se cumpla con el control social en los términos previstos en la Constitución.<sup>1203</sup> Por lo señalado, el proyecto prevé que una veeduría ciudadana acompañe a todas las etapas del proceso de designación. Se establece que la Asamblea Nacional sea el órgano encargado de conformar las veedurías.
- (ii) Solicitud de candidatos: los plazos fatales que comienzan a correr desde la solicitud de candidatos y obliga a que la posesión se efectúe en sesenta días. A su vez, estos sesenta días son contados hacia atrás desde el día en el que culmina el periodo de la autoridad a ser reemplazada. La obligación de efectuar la solicitud recae en el Presidente de la Asamblea Nacional.

### **Nominación**

- (i) Admisibilidad: las autoridades nominadoras son las responsables de verificar que sus candidatos cumplan con los requisitos y no se encuentren inmersos en prohibiciones e inhabilidades para ejercer el cargo. Para ello, cada autoridad nominadora deberá conformar una comisión técnica compuesta por tres miembros parte del órgano que los designa.
- (ii) Méritos: la comisión técnica efectuará una valoración de los méritos de cada candidato y, las analizará en función de las competencias específicas que desempeñaría. Producto de esta valoración, se establecerá el orden de la terna que será enviada a la Asamblea Nacional. En ningún caso este orden puede ser modificado, precisamente porque responde a un análisis técnico en función de los méritos. Con ello, la autoridad nominadora efectuará la nominación en un plazo máximo de 30 días contados desde de la solicitud.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### Designación

- (i) Escrutinio público: la Asamblea Nacional dirigirá un proceso de escrutinio público. Para ello, se conformará una comisión ocasional, integrada por representantes de cada bancada y cinco asambleístas nacionales. La Comisión Ocasional convocará a los candidatos para que expongan sus planes de trabajo y proyectos de administración respecto a la institución a la que se postulan. Después de esta comparecencia, la comisión ocasional calificará y sustanciará audiencias públicas respecto de las objeciones que presente la ciudadanía en contra de los candidatos. Finalmente, la comisión ocasional elaborará un informe no vinculante sobre las objeciones y lo pondrá en conocimiento del Pleno.
- (ii) Designación y posesión: el Pleno de la Asamblea Nacional votará en el orden de nominación y designará a las autoridades titulares y suplentes. El quórum de aprobación dependerá de cada autoridad. Además, se le entrega la competencia al Pleno de la Asamblea de objetar los candidatos individualmente y de forma motivada. La posesión se deberá realizar treinta días después de la nominación.

672. Ahora bien, existen dos cambios para cada autoridad que se designa: las autoridades que nominan y el quórum que se requiere para la designación y para la objeción.

Sobre el quórum que se requiere para la designación y objeción.

673. Se ha buscado fortalecer a las autoridades que tienen mayor incidencia en la administración de justicia y que requieren mayor autonomía. Con esa consideración, se ha previsto el siguiente quórum necesario para cada una de las autoridades designadas por este procedimiento:

AUTORIDAD DESIGNADA	QUÓRUM DESIGNACIÓN <sup>92</sup>	QUÓRUM OBJECCIÓN
Contralor General del Estado	Mayoría absoluta	Mayoría calificada
Fiscal General del Estado	Mayoría absoluta	Mayoría calificada
Defensor del Pueblo	Mayoría simple	Mayoría absoluta
Consejo de la Judicatura	Mayoría absoluta	Mayoría calificada
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Mayoría simple	Mayoría absoluta
Consejo Nacional Electoral	Mayoría absoluta	Mayoría calificada

TABLA 17: QUÓRUM DE DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES EN PROCEDIMIENTO 1.<sup>1204</sup>

<sup>92</sup> Se entiende como mayoría simple a la mitad más uno de los miembros presentes en la sesión del Pleno; mayoría absoluta como la mitad más uno de los asambleístas que conforman el Pleno de la Asamblea Nacional; y, mayoría calificada como las dos terceras partes de los que conforman el Pleno de la Asamblea Nacional.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

674. De esta forma, se busca que el nivel de votación para lograr un consenso sea menor al de objeción; precisamente porque el sistema prevé varios filtros antes de enviarse los candidatos a la Asamblea Nacional: existe el filtro de selección que efectúa la autoridad que nombra, el filtro de verificación de la comisión técnica y, el escrutinio público efectuado por la Asamblea Nacional. Con todos los controles previos, se ha buscado establecer mecanismos para facilitar consensos.

### Sobre el análisis de selección de las autoridades nominadoras.

675. Para la selección de las autoridades nominadoras, se realizó un análisis previo de cada autoridad a designar, con la finalidad de que las autoridades nominadoras tengan legitimidad democrática; o, de no tenerla, tengan relación con el ejercicio de las competencias que tiene la autoridad designada, previniendo conflictos de interés. Así, por ejemplo, se observará que una de las autoridades nominadoras para seleccionar al Contralor General del Estado es el Fiscal General -que, si bien carece de legitimidad democrática, funge funciones relacionadas y el trabajo de ambas instituciones debe ser coordinado, particularmente en la persecución de delitos contra la Administración Pública.

676. En ciertos casos, las entidades nominadoras tendrán que escoger los candidatos por fuera de su seno, precisamente para evitar el incentivo de que, si el candidato es elegido, se abstenga de revisar o investigar actos propios, de sus colegas o superiores. Sin embargo, en otros casos, se prevé que los candidatos provengan de la misma institución que se va a designar, de entre los funcionarios de carrera mejor puntuados. De esta forma, se busca fortalecer la profesionalización de servidores públicos de carrera, y que estos, aspiren eventualmente a convertirse en la máxima autoridad de su institución. Adicionalmente, para el sistema de nominación se ha efectuado un análisis de los estándares internacionales que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha recogido respecto a las entidades encargadas del control.

677. A continuación, se especifica brevemente las razones por las cuales se ha elegido a cada autoridad nominadora.

### Sobre la nominación del Fiscal General del Estado.

678. En cuanto a la Fiscalía General del Estado, la CIDH ha señalado que la vulneración de principios esenciales en el régimen de selección y nombramiento ‘podría facilitar un alto grado de discrecionalidad por parte de las autoridades que participan en el proceso, en virtud de lo cual, las personas escogidas no serían, necesariamente, las más idóneas’.<sup>1205</sup> Por tanto, en primer lugar se recomienda que el Fiscal General debe ser designado mediante un



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

procedimiento que garantice su autonomía, en respeto al principio a la independencia judicial, reconocido en la Constitución que expresamente señala:

“La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios:

1. Los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley.”<sup>1206</sup> (El resaltado no es del original).

679. En este procedimiento, es el Presidente quien actúa como autoridad nominadora. Sin embargo, el Presidente no concentra todo el poder de nominación, la terna que envía a la Asamblea debe conformarse de binomios que, a su vez, remiten: el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, la Fiscalía General del Estado y el mismo Presidente de la República.

680. En otras palabras, la terna se conforma por nominaciones de dos entes técnicos y uno con legitimidad democrática. Aquellos nominados por el Presidente y el Pleno de la Corte Nacional de Justicia no pueden pertenecer a la Función Ejecutiva o Judicial respectivamente –es decir, no pueden pertenecer a la Función a la que pertenece el nominador-; esto con la finalidad de prevenir conflictos de intereses. Al contrario, el Fiscal debe elegir al binomio de entre funcionarios de la Fiscalía mejor puntuados dentro de la carrera fiscal. Con esos seis candidatos, la Comisión Técnica -designada por el Presidente- elige a la terna. La terna no puede estar conformada por más de un candidato del binomio del Presidente y el resto son elegidos libremente. Con la nominación efectuada, se remite a la Asamblea Nacional para que se continúe en proceso en los siguientes 30 días.

681. Comparativamente, este sistema es más desconcentrado que los que se encuentran en la región. Por ejemplo, en Colombia la Corte Suprema elige al Fiscal de una terna enviada por el Presidente de la República;<sup>1207</sup> en Argentina,<sup>93</sup> es designado por el Poder Ejecutivo con el acuerdo de los dos tercios de los miembros del Senado;<sup>1208</sup> en Perú es designado por la Junta de Fiscales Supremos<sup>1209</sup> que, a su vez, es designado por la Junta Nacional de Justicia<sup>1210</sup> - institución similar al Consejo de la Judicatura en Ecuador-. Ha de tomarse en cuenta que, debido a los períodos por los cuales se ejercen estos cargos en Ecuador -Fiscal General por seis años y Presidente por cuatro años-, el nominador, no conviviría necesariamente con un Fiscal del cual ha participado en su designación; lo cual en sí mismo es una garantía de la autonomía e independencia de este órgano.

---

<sup>93</sup> Nótese que en Argentina la figura equivalente al Fiscal General es Procurador General de la Nación. El Ministerio Público es un organismo bicéfalo integrado por el Ministerio Público Fiscal y por el por el Ministerio Público de Defensa. El Ministerio Público Fiscal es dirigido por el Procurador General de la Nación y se encarga de la acción de los fiscales; mientras que, el Ministerio Público de Defensa es el dirigido por el Defensor General de la Nación y está encargado de la acción de los defensores oficiales o públicos.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### Sobre la nominación del Contralor General del Estado.

682. En cuanto a la Contraloría General del Estado, se analizó la ‘Guía para las normas de control interno del sector público la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)’ específicamente establece que, respecto a instituciones como la Contraloría General del Estado:

“Las expectativas generales son que los servidores públicos deben servir los intereses públicos con cuidado y administrar los recursos públicos apropiadamente. Los ciudadanos deben recibir tratamiento imparcial sobre la base de la legalidad y la justicia. Por lo tanto, la ética pública es un prerrequisito y un soporte para la confianza pública y una clave para el buen gobierno. Dado que los recursos en el sector público generalmente involucran dinero público y su utilización en el interés público generalmente requiere un cuidado especial, la importancia de la salvaguarda de los recursos en el sector público necesita ser fortalecida.”<sup>1211</sup>

683. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el documento ‘Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia’ ha reiterado la necesidad de que las autoridades que intervienen en la administración de justicia como la Contraloría, Fiscalía y Jueces, funjan como garantes de la legalidad de los actos de otros poderes del Estado y funcionarios del Estado en general, así como impartidores de justicia en relación con las controversias generadas por actos de particulares que puedan afectar los derechos de las personas. Particularmente, en el Ecuador, la autonomía de la independencia es esencial para combatir la corrupción y efectuar un control real y justo sobre el uso de los recursos públicos. La Contraloría, no debe convertirse en un órgano de persecución política, o de encubrimiento; sino de administración de justicia. Con esas consideraciones, el proceso de designación ha buscado nuevamente desconcentrar el poder de nominación y designación.

684. El proceso es casi idéntico al de la Fiscalía, el Presidente actúa como autoridad nominadora y envía una terna que, a su vez se conforma de binomios que remiten: la Fiscalía General del Estado, la Contraloría General del Estado y el mismo Presidente de la República. Aquellos nominados por el Presidente y el Fiscal no pueden pertenecer a la Función Ejecutiva o Judicial –es decir, no pueden pertenecer a la Función a la que pertenece el nominador-. Al contrario, el Contralor debe elegir al binomio de entre funcionarios de la Contraloría mejor puntuados dentro de un concurso público interno de méritos y oposición. Con esos seis candidatos, la Comisión Técnica -designada por el Presidente- elige a la terna. La terna no puede estar conformada por más de un candidato de binomio del Presidente y el resto son elegidos libremente, en el orden de sus méritos. Con la nominación efectuada, se remite a la Asamblea Nacional para que se continúe en proceso en los siguientes 30 días.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### Sobre la nominación del Defensor del Pueblo.

685. Al igual que en los casos anteriores, el Presidente envía una terna que, a su vez se conforma de binomios que remiten: el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, el Pleno de la Corte Constitucional y el Presidente de la República. Se ha buscado como nominadores a órganos técnico-jurídicos que se encargan también de la protección de derechos humanos y, cuya designación no es cruzada. En todos los casos, los candidatos deben ser ajenos a la Función a la que pertenece la institución que nombra. La terna no puede estar conformada por más de un candidato de binomio del Presidente y el resto son elegidos libremente, en el orden de sus méritos. Con la nominación efectuada, se remite a la Asamblea Nacional para que se continúe en proceso en los siguientes 30 días.

### Sobre la nominación del Consejo de la Judicatura.

686. La propuesta de enmienda no modifica la esencia del actual sistema previsto en el artículo 179 de la Constitución, que indica:

“El Consejo de la Judicatura se integrará por 5 delegados y sus respectivos suplentes, quienes serán elegidos mediante ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, cuyo representante lo presidirá; por el Fiscal General del Estado, por el Defensor Público, por la Función Ejecutiva y por la Asamblea Nacional.”

687. La propuesta busca simplemente transferir las facultades de designación que tiene el CPCCS a la Asamblea Nacional, lo cual respeta la jurisprudencia de esta Corte. Lo anterior, en virtud del cumplimiento del dictamen No. 07-19-RC/19 emitido por esta magistratura, en el que se señaló que la alteración de procedimiento de designación del Consejo de la Judicatura implica una alteración orgánica y, por lo tanto, la reforma parcial es la vía apta para efectuar este cambio:

“[L]a modificación de la conformación del Consejo de la Judicatura, se observa que la misma corresponde a una alteración orgánica, en cuanto refiere al procedimiento de designación, la misma supone una modificación procedimental en la designación de estas autoridades, que no implica una restricción del derecho de participación, simplemente supone una transferencia de esta facultad. En tal razón, la vía de reforma parcial propuesta es apta para esta modificación.” (El subrayado no es del original).<sup>1212</sup>

### Sobre la nominación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

688. El CPCCS fue convertido en un organismo de elección popular debido a sus facultades de designación.<sup>94</sup> Con ello, se buscó rectificar la originaria falta de legitimidad democrática del órgano para poder garantizar que represente a la ciudadanía. Supuestamente, la intención era que este órgano tenga una conformación independiente de los partidos políticos; de ahí, las organizaciones políticas no puedan, en teoría presentar candidatos<sup>1213</sup> -aunque como se ha señalado, en la práctica, los actores políticos han dado su apoyo público a diferentes candidatos.

689. En el 2019, se efectuaron las primeras elecciones de estas autoridades, las cuales fueron cuestionadas por el nivel de desconocimiento que la ciudadanía tenía respecto de los 43 candidatos. En estas elecciones, se receiptó el mayor promedio de votos nulos y blancos en la historia del Ecuador para elecciones nacionales -esto es: 44.96%.<sup>951214</sup> El candidato hombre con mayor cantidad de votos obtuvo 962.046 votos, esto es el 7.11%.<sup>1215</sup> Este mecanismo ha fallado, debido a que no ha resultado en una legitimidad democrática real del CPCCS, y ha abonado a su inestabilidad. Así, de los siete consejeros posesionados, cinco han sido destituidos políticamente. Además, ejecutar estos procesos electorales le costó al país \$99' 330.637,88 millones de dólares, junto con las seccionales.<sup>1216</sup>

690. En definitiva, la consecuencia directa de que se traspasen las facultades de designación a la Asamblea Nacional es que el órgano se queda desprovisto de la fundamentación por la cual se volvió un órgano de sufragio universal. El proyecto de enmienda prevé que para la designación del CPCCS, exista como autoridad nominadora el Fiscal General del Estado, quien remitirá la lista de 18 candidatos -porque se deben elegir 14 en total-. A su vez, la lista de 18 candidatos se conforma por las listas de seis candidatos que envían: la Fiscal General del Estado, el Presidente de la República y el Defensor del Pueblo. Se ha previsto que estas sean las autoridades que conformen las listas, debido a que el CPCCS retiene dos facultades: (i) lucha contra la corrupción, para lo cual investiga y actúa como parte procesal; y, (ii) promoción de la participación ciudadana y control social.

### Sobre la nominación del Consejo Nacional Electoral.

691. Siendo este un órgano colegiado, cuya autonomía y pluralidad de opiniones es relevante para que exista un constante control interno de partidos políticos y de la Función Electoral, la nominación se ha previsto que se efectúe por tres entidades: el Presidente de la República, los asambleístas elegidos por circunscripción nacional y la Asociación de Municipalidades

---

<sup>94</sup> Mediante referéndum popular llevado a cabo en febrero de 2018, convocado por el ex presidente de la República del Ecuador, Lenín Moreno

<sup>95</sup> En el resultado de mujeres hubo un total de 21.60% de blancos y 22.66% de nulos con un total de 44.26%; en hombres hubo un total de 23.13% de blancos y 23.81% nulos con un total de 46.94%; y, en nacionalidades y del exterior respecto hubo un total de 21.71% blancos y 21.97% de nulos con un total de 43.68%.





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Ecuadorianas. El objetivo es que se garantice representación nacional y descentralizada. También se prevé que los candidatos no pertenezcan a la Función de la entidad que nómina.

692. Comparativamente, se advierte que los mecanismos para designar entidades equivalentes son variados, por ejemplo, en Colombia lo designa el Congreso mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de las organizaciones políticas o alianzas.<sup>1217</sup> En Chile,<sup>96</sup> los designa el Presidente de la República previo acuerdo con el Senado.<sup>1218</sup> En Argentina,<sup>97</sup> se compone de acuerdo al Ejecutivo.<sup>1219</sup> En otras palabras, se busca que exista un cierto nivel de participación de las autoridades elegidas democráticamente, porque son ellos los interesados y de esta manera efectuar controles entre sí, para que existan elecciones transparentes y confiables. Con la nominación de diferentes sectores, se busca que exista este control interno y balance representativo.

### Procedimiento 2: Procedimiento de designación del Tribunal Contencioso Electoral.

693. Actualmente el CPCCS designa a una Alta Corte ecuatoriana: el Tribunal Contencioso Electoral vía concurso público de méritos y oposición. Este sistema de designación no consideró que el Tribunal Contencioso Electoral es una Alta Corte, y que, como tal, requiere que se cumplan con garantías especiales previstas para la selección de magistrados. Respecto de los mecanismos de selección y designación de estos órganos, la Corte IDH ha señalado la importancia de: ‘seleccionar a los jueces exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección’.<sup>1220</sup> Adicionalmente, se recomienda que:

“[L]os procedimientos sean abiertos al escrutinio de los sectores sociales, lo cual reduce significativamente el grado de discrecionalidad de las autoridades encargadas de la selección y nombramiento y la consecuente posibilidad de injerencia de otros poderes, facilitando la identificación del mérito y capacidades profesionales de las y los candidatos.”<sup>1221</sup>

694. Con lo cual, la propuesta de enmienda ha equiparado la designación de estos magistrados al de otra Alta Corte ecuatoriana: la Corte Constitucional. El proceso de designación se realizará a través de una Comisión Calificadora autónoma, que a su vez estará integrada por dos personas nombradas por cada una de las Funciones: Legislativa, Ejecutiva y Transparencia y Control Social. La selección se realizará entre ternas enviadas por cada una de las Funciones antes mencionadas. El proceso se llevará a cabo con veeduría, escrutinio público

---

<sup>96</sup> En el caso chileno es el Servicio Electoral ejerce la administración, vigilancia y administración de los procesos electorales y plebiscitarios. Sin embargo, el Tribunal Calificador de Elecciones conoce el escrutinio público de varios dignatarios.

<sup>97</sup> En Argentina, existe la Cámara Nacional Electoral y la Dirección Electoral. Esta última brinda infraestructura necesaria para que el acto comicial se pueda realizar y, la primera aplica la legislación político-electoral.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

y la posibilidad de impugnación ciudadana y, se prevé que la designación se efectúe en función de los méritos de los ternantes.

### Procedimiento 3: Procedimiento de designación de las Superintendencias, Procurador General y Defensor Público.

695. El último procedimiento se aplica a las máximas autoridades de las Superintendencias, de la Procuraduría General del Estado, y de la Defensoría Pública. Se ha considerado que, debido a las competencias que mantienen estas autoridades, no se requiere de un proceso complejo.

696. Comparativamente, las superintendencias se suelen designar directamente por el Presidente sin intervención de la Legislatura, este es el caso de Chile o Perú puesto que, en otras democracias, las figuras tienden a ser similares a los roles de Ministerios, Departamentos o puestos de Gabinete.<sup>1222</sup> En el caso del Procurador, en Perú es designado por el Presidente de la República, bajo la propuesta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos;<sup>1223</sup> en Bolivia es designado por el Presidente, pero puede ser objetado por dos tercios de la Asamblea.<sup>1224</sup> En el caso del Defensor Público, en varios países no cuentan con reconocimiento constitucional. Sin embargo, en Chile los designa el Presidente después de la ejecución de un concurso;<sup>1225</sup> en Perú es designado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos;<sup>1226</sup> y, en Argentina es designado por el Ejecutivo con un acuerdo del Senado.<sup>1227</sup>

697. De forma general, se prevé que este proceso se ejecute en dos etapas: nominación y designación en un plazo máximo de 20 días. Dependiendo de la autoridad (el Presidente de la República o el Pleno de la Corte Nacional de Justicia) nombra a un candidato titular y suplente, previa revisión de admisibilidad. La Asamblea Nacional tiene diez días desde que recibe la nominación para designar con el voto de mayoría simple o, para objetarse mayoría calificada.

698. Previo a la designación, la Asamblea Nacional debe conformar una comisión ocasional que se integrará por un delegado de cada una de las bancadas inscritas en la Asamblea Nacional y tres asambleístas elegidos por circunscripción nacional. Esta comisión ocasional debe ejecutar la fase de escrutinio público, en la que convocará a los candidatos a comparecencias públicas para que la comisión ocasional pueda conocerlos y efectuar preguntas.

699. La presente enmienda prevé que sea el Presidente de la República quien nomine para el caso de las superintendencias y del Procurador. Sin embargo, en el caso de la Defensoría Pública, es el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, como órgano técnico, el que nombra. Este sistema ha considerado que la Defensoría Pública se encuentra dentro de la Función Judicial y el rol coordinado que debe existir entre ambos órganos como operadores de justicia.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

700. Se anota que los Superintendentes y Procurador se designan de una terna del Ejecutivo, lo cual no altera la esencia de los procedimientos vigentes. Ciertamente, lo hay en el caso del Defensor Público, pues en la actualidad se designa mediante concurso público de méritos y oposición. Sin embargo, se ha observado que, al no ser una autoridad de control, este proceso ha quedado relegado. Como se señaló previamente, actualmente existe un Defensor Público prorrogado en funciones por más de tres años ocho meses.

701. En definitiva, la enmienda establece tres procedimientos diferenciados de designación de autoridades, cada uno se ha concebido con base al grado de independencia y autonomía requerido por cada institución; dos de ellos son ejecutados por la Asamblea Nacional; y, el restante por una comisión calificadora.

### **(iii) Disposición general.**

702. Como disposición general se ha incluido la terminación de los concursos que se estén ejecutando por el CPCCS, en cumplimiento con el inciso tercero del artículo 106 de la Constitución. Se recalca que no sería válido argumentar que vulneración de los derechos a los postulantes de aquellos procesos que se encuentran en curso en el CPCCS, pues al tratarse de un proceso en curso, solamente existen expectativas.<sup>1228</sup> Además, no se podría continuar con estos procesos, pues no tendrían asidero legal alguno. En consecuencia, es lógico el efecto que surte de esta disposición general antedicha para hacer efectiva la inmediatez y obligatoriedad del referéndum.

### **(vi) Disposiciones transitorias.**

703. Finalmente, se incluyen ciertas disposiciones transitorias que permitirán efectivizar el cambio constitucional, específicamente:

- (i) La Asamblea Nacional deberá realizar las reformas correspondientes a la Ley Orgánica de la Función Legislativa en ejercicio de sus atribuciones y competencias específicas en un plazo específico de 180 días;
- (ii) Se prorrogarán en funciones aquellas autoridades que no han sido reemplazadas y designadas por el CPCCS hasta que la Asamblea Nacional emita la normativa correspondiente para que pueda realizar los procesos de designación de acuerdo con las normas constitucionales;
- (iii) Desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, de existir el caso de que una autoridad se ausente de su cargo de manera definitiva el Presidente de la República designará al reemplazo temporal que ejercerá las funciones respectivas hasta que se concluya el nuevo proceso de designación de autoridades previsto en la Constitución.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

(iv) El Ministerio de Finanzas deberá realizar un ajuste de presupuesto del CPCCS de conformidad con sus nuevas funciones.

704. Como su nombre lo indica, estas disposiciones son transitorias ya que tendrán una temporalidad específica para poder ejecutar cabalmente la decisión del soberano en las urnas. Por tanto, el momento en que se cumpla la disposición, o venza el plazo específico dejarán de existir dichas disposiciones.

705. La primera disposición transitoria ordena que la autoridad competente emita la normativa legal correspondiente, ya que a través de la figura de reformas constitucionales no se pueden realizar modificaciones en el texto legal, ya que esto sería el fraude a la Constitución; así lo ha señalado ya previamente esta magistratura:

“(…) [U]na propuesta en este sentido debe centrar su objeto a modificar la Constitución, puesto que emplear estas herramientas para fines distintos conllevaría su desnaturalización, lo cual se traduciría en un fraude a la misma Constitución, dado que se usaría una figura constitucional para un propósito no previsto.<sup>1229</sup>”

706. Por tanto, en fiel respeto a lo dispuesto por la Corte Constitucional dispone que, para el cumplimiento del objeto de la presente enmienda, y dentro de la reforma constitucional de ser aprobada por el soberano, la Asamblea Nacional en el plazo específico de ciento ochenta días apruebe la Ley que le incorpore estas atribuciones.

707. La segunda disposición transitoria, en concatenación con la primera disposición, ordena que las autoridades que se encuentran pendientes de designación se entenderán prorrogadas hasta que sean reemplazadas de acuerdo con el nuevo procedimiento. Esto responde a que, de no existir norma legal que faculte a la Asamblea Nacional a dirigir los procesos de designación de autoridades, es imposible que lleve a cabo sus funciones ya que estaría atentando contra el derecho a la seguridad jurídica.<sup>1230</sup> Esto permitirá limitar arbitrariedades especialmente en consideración de la importancia de estos procesos de designación para el Estado democrático.

708. La disposición tercera ordena que, en el caso que una autoridad se ausente de su cargo de forma definitiva y sea necesario la designación de un reemplazo, el Presidente lo designará. Para que se ejerza esta facultad deben ocurrir dos condiciones: (i) que la Asamblea Nacional no haya expedido la ley que regule sus facultades de designación; (ii) y, que existe ausencia definitiva una autoridad designada por el CPCCS -hecho incierto-.

709. En caso de que se cumplan las condiciones, la designación será temporal, solamente hasta que se finalice el nuevo proceso de designación. La disposición tiene como finalidad



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

evitar que las instituciones queden en acefalía, garantizando así, la estabilidad institucional. Se anota que se le ha otorgado esta facultad al Presidente porque quien designe autoridades debería gozar de legitimidad democrática. En este caso, la Asamblea Nacional no podría hacerlo, precisamente por la ausencia de ley, con lo cual, la opción restante es que lo haga el Primer Mandatario.

710. Es importante considerar que, en cumplimiento del principio de legalidad, el Presidente deberá emitir un estatuto que regule la designación del reemplazo temporal. Este estatuto deberá indicar cómo se verificará que el candidato reemplazo cumpla con los requisitos y no se encuentre inmerso en prohibiciones. Además, se señala que esta designación temporal se efectuará de forma motivada; por lo que, el Presidente explicará su decisión en función de los principios de meritocracia y especialidad.

711. Todas estas disposiciones permiten cumplir con lo ordenado por el texto constitucional en su artículo 106. La presente enmienda, requiere para su regulación, la aprobación de una ley -pues se debe regular las nuevas facultades de los órganos que intervienen en los procesos de designación-; con lo cual, es necesario que se emitan disposiciones que tendrán efecto en el *interim* hasta la emisión de la normativa correspondiente de acuerdo con lo dispuesto en esta enmienda constitucional.

### ***(d) Fundamentación de la vía de tramitación del proyecto de enmienda***

712. Esta magistratura ha analizado varias propuestas similares a la presente.<sup>1231</sup> Particularmente, esta magistratura determinó, por unanimidad, que la enmienda es la vía para implementar cambios de: (i) traspaso de funciones de designación del CPCCS a la Asamblea Nacional; y, en consecuencia; (ii) la regulación de trámite para designación de autoridades. Esta Corte señaló textualmente:

“34. En este sentido, el traspaso de la atribución de designación de autoridades no conlleva la alteración de la estructura fundamental de la Constitución, pues el CPCCS se mantiene en dicha estructura como parte de la Función de Transparencia y Control Social y podrá ejercer el resto de las potestades establecidas en el marco constitucional, las mismas que guardan relación con la finalidad constitucional no sólo de este organismo sino de la Función referida. Vale señalar que la designación de determinadas autoridades no es una atribución definitoria de un órgano como el CPCCS y puede ser ejercida por otro organismo, por lo que su traspaso es viable sin alterar la estructura fundamental de la Constitución.

35. Por su parte, el hecho de que esta atribución recaiga en un órgano como la Asamblea Nacional, integrado por miembros elegidos democráticamente -al igual que



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

en la actualidad el CPCCS-, tampoco produce la alteración a la estructura fundamental de la Constitución, ya que la inclusión de tal potestad en favor del órgano legislativo no desvirtúa su objeto constitucional ni es incompatible con sus funciones.

36. La regulación del trámite para la designación de autoridades es un cambio que, como se dijo, hace operativo el traspaso de esta atribución a la Asamblea Nacional. Estas modificaciones son de carácter procedimental pues regulan el mecanismo de designación para cada autoridad, es decir, constituyen elementos adjetivos que no inciden materialmente en la estructura de la Constitución.

40. (...) conforme con el artículo 1 de la Constitución el Estado ecuatoriano tiene el carácter democrático, de atribuciones; por el contrario, el mismo que no se ve afectado por este traspaso será el órgano de representación que ostenta legitimidad democrática el facultado para la designación de autoridades, lo cual no altera de modo alguno el carácter o los elementos constitutivos del Estado, sino que encuentra sustento en dicho carácter.

41. Sobre la imposibilidad de *restringir derechos y garantías constitucionales*, el proyecto de enmienda plantea una modificación netamente orgánica a las atribuciones de dos órganos del Estado y rediseña la forma de designación de determinadas autoridades públicas.

43. (...) la designación de autoridades recaerá en un órgano elegido democráticamente, por lo que, tal como manifestó esta Corte: "El órgano que designaría las autoridades según la propuesta -la Asamblea Nacional- está conformado por personas que han sido electas popularmente. En tal sentido, no habría un retroceso en cuanto al derecho a elegir a quienes designarían autoridades." (El resaltado no es del original)<sup>1232</sup>

713. En base a los dictámenes emitidos por la Corte Constitucional, su Pleno se encuentra sujeto a sus decisiones constitucionales previas, aún si debe analizar cada propuesta de modificación constitucional. Tanto es así que en base a la doctrina del *stare decisis*, y debido a la jurisprudencia que ya ha emitido esta Corte al respecto, debería considerarse esta modificación como enmienda constitucional. Al respecto esta Corte ha señalado que:

“La doctrina del *stare decisis*, demuestra su autoridad en el modo de concebir la vinculación de la jurisprudencia, porque son razonamientos de los jueces constitucionales que explican y figura el sentido de las leyes o dictan reglas para solucionar cuestiones aún no legisladas. Tiene importancia como fuente del derecho, ya que el prestigio y la autoridad de la Corte Constitucional influyen a menudo sobre la



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

labor del legislador y en la interpretación judicial. Los razonamientos expuestos en las sentencias constitucionales influyen en el quehacer de la actividad jurisdiccional, deben ser asumidas por los jueces constitucionales, partiendo desde el derecho objetivo hacia el caso.”<sup>1233</sup>

714. Es esencial identificar cómo las modificaciones incorporadas en la presente propuesta se ajustan a lo dispuesto por la Corte Constitucional, debido a que:

- (i) No alterar la estructura fundamental de la Constitución;
- (ii) No altera el carácter y elementos constitutivos del Estado;
- (iii) No restringe derechos ni garantías.

715. La propuesta no altera la estructura fundamental de la Constitución, ya que como se ha explicado, esta propuesta traspasa las facultades de designación del CPCCS al Pleno de la Asamblea Nacional. Como consecuencia, de dicho traspaso se establece un nuevo mecanismo para designar autoridades, pero que respetan y mantienen los principios rectores creados por el constituyente, ya que en todos ellos se permitirá la participación ciudadana y el control social a través de la veeduría ciudadana y el escrutinio público.

716. Se cumple con el principio de meritocracia, pues se indica que las nominaciones se efectuarán en base a un análisis de méritos y especialidad de los candidatos. Además, se mantiene una participación activa de las otras instituciones pertenecientes a las Funciones del Estado, cuidadosamente analizadas para que no exista conflicto de intereses y que de esta manera se mantenga y fortalezca la institucionalidad ecuatoriana. En definitiva, la enmienda busca viabilizar la voluntad del constituyente de que los ciudadanos más idóneos sean designados.<sup>1234</sup>

717. La propuesta no altera el carácter ni los elementos constitutivos del Estado debido a que el carácter democrático se vería respetado ya que se traspasarían las facultades de designación que actualmente ostenta un órgano representativo a otro órgano con la misma cualidad, específicamente la Asamblea Nacional. Esencialmente, a través de las reformas, se considera que se fortalecerá dicho carácter con las En consecuencia, la propuesta se adscribe a lo que resolvió con anterioridad su magistratura y por tanto es aplicable la regla del *stare decisis*.

718. Adicionalmente, la propuesta no restringe derechos ni garantías constitucionales ya que cumple con ser una reforma netamente orgánica respecto a atribuciones no definitorias de dos órganos. Más aún si las atribuciones referidas son traspasadas de un órgano con la cualidad de ser órganos de representación popular, como es el caso de la Asamblea Nacional del Ecuador y el CPCCS. En consecuencia, la presente enmienda cumple con los prepuestos específicos



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

que dispuso esta magistratura respecto a cuando el traspaso de facultades de designación del CPCCS a la Asamblea Nacional.

719. Finalmente, debido a que el CPCCS perdería sus facultades de designación, se prevé la enmienda conexas en la que este órgano vuelva a ser un órgano designado, no electo. Al respecto, esta magistratura ha señalado que la elección popular y la designación de autoridades son distintas dimensiones del derecho de participación.<sup>1235</sup> En el caso concreto, la designación del CPCCS se instituyó *ab initio* en la Constitución y que después fue modificado vía referéndum popular. La intención detrás de esta modificación era darle mayor legitimación democrática a este órgano por su competencia excepcional de designar autoridades. En este sentido, el argumento del expresidente Lenín Moreno para cambiar el método para nombrar a las autoridades del CPCCS fue el siguiente:

“Se ha considerado prudente efectuar una enmienda constitucional que cambie la forma de designación de los representantes de los ciudadanos que integran dicho Consejo, a través del mecanismo de votación popular, que sirva para dar cuentas de la naturaleza de este organismo, de allí que se plantee la cesación de los actuales consejeros y que los mismos sean electos democráticamente. Ello conlleva además la aplicación del principio constitucional de progresividad de derechos. La representación democrática planteada a través de la elección popular de estos funcionarios mejorará los elementos de control ciudadano sobre su gestión, y como mandatarios del pueblo sus actuaciones deberán responder a la voluntad de este y tendrán que rendir cuentas sobre sus actuaciones. Será la ciudadanía quien escoja entre la adopción de este nuevo modelo o el mantenimiento del anterior, por lo que la legitimidad de la enmienda deviene de la misma legitimidad del pueblo que se ha manifestado en contra de la gestión del actual Consejo, y tiene en sus manos el resolver si la vía planteada para la mejora de este organismo es la adecuada.”<sup>1236</sup>

(El resaltado no es del original)

720. La Corte Constitucional respecto a los cambios al CPCCS señaló que el nuevo modelo de elección popular responde a críticas del modelo anterior, y que este representa una mayor representación y participación del pueblo.

“En el caso en estudio existió una intervención consciente del pueblo ecuatoriano para erigir un nuevo modelo de integración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. El nuevo diseño responde a una serie de críticas al modelo anterior, cuyo detalle se encuentra en el ya mencionado Decreto Ejecutivo No. 229 de convocatoria a referéndum, concretamente en el apartado “c) Reformas atinentes a la participación social e institucionalidad” de sus considerandos. Entre ellas se pueden mencionar que:





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*(...) En la práctica el Consejo no ha podido cumplir sus objetivos y propósitos como parte de la Función de Transparencia y Control Social, su institucionalidad se ha puesto en crisis mostrándose insuficiencia para lograr la alta tarea que le ha sido encomendada.*

Sobre la nueva conformación el decreto ejecutivo de convocatoria anotó que: “*(l)a representación democrática planteada a través de la elección popular de estos funcionarios mejorará los elementos de control ciudadano sobre su gestión, y como mandatarios del pueblo, sus actuaciones deberán responder a la voluntad de este y tendrán que rendir cuentas sobre sus actuaciones*”.

A ello debe añadirse que, en términos del convocante a referéndum, los cambios en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social permitirán “*un método de selección más acorde a las aspiraciones del pueblo y no a concursos y arbitrariedades que tanto se han puesto en tela de duda por la opinión pública*”, lo que supone una severa crítica ciudadana a las actuaciones del Consejo Cesado.”<sup>1237</sup> (El énfasis no me pertenece)

721. De lo anterior se desprende que este nuevo modelo respondió a una necesidad imperante de que el órgano de designación tenga legitimación democrática. En consecuencia, de aceptarse la enmienda en esta pregunta, no existiría un fundamento por el cual los consejeros del CPCCS sean todavía elegidos mediante sufragio universal. Este cambio se incluye dentro de la misma pregunta, por ser conexos: en caso de dividir en dos preguntas y que no se acepte el traspaso de facultades a la Asamblea, pero se acepte el sistema de elección, el resultado sería antidemocrático y distorsionaría las funciones de los órganos que intervienen en la nominación del CPCCS.

722. Por tanto, esta propuesta también debe tramitarse vía enmienda constitucional, ya que la vía por la que se modificó fue esta. Se ha demostrado que el fundamento jurídico para modificar la forma de designación a un proceso de sufragio popular respondía a una necesidad real de que el CPCCS sea un órgano provisto de legitimación democrática, para que las autoridades designadas por este gocen de representación. Sin embargo, si esta enmienda es aceptada por el soberano mediante referéndum, al eliminarse las competencias de designación del CPCCS perdería el fundamento por el cual se realizó esta modificación, y la situación se debe revertir.

723. Esta propuesta no modifica ni altera la estructura fundamental de la Constitución, ni los elementos constitutivos de la Norma Suprema. La propuesta busca fortalecer el elemento democrático y el Estado constitucional de derechos y justicia que busca la Constitución. En este sentido la presente modificación, de conformidad con la fundamentación realizada se debería tramitar vía enmienda constitucional.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### (e) *Considerandos*

*Que*, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) es una institución pública que tiene la atribución de designar a las máximas autoridades de los órganos de control del país. En total, el CPCCS nombra a 77 autoridades públicas,<sup>1238</sup> que pertenecen a diferentes Funciones del Estado; particularmente designa a altos funcionarios o primeras autoridades de la Función Electoral, Judicial y de Transparencia y Control Social, Ejecutiva y órganos autónomos.

*Que*, el CPCCS tiene otras dos funciones aparte de designar autoridades: (i) luchar contra la corrupción; y, promover la participación ciudadana y control social.<sup>1239</sup> Para lo cual el CPCCS ha gastado 142 millones de dólares del Estado ecuatoriano y de este valor, el 96,94% ha sido ocupado en gastos administrativos.<sup>1240</sup> Solamente el 0,29% se ha ocupado en proyectos de promoción de participación ciudadana; y, el 0,00% en lucha contra la corrupción.<sup>1241</sup>

*Que*, el CPCCS es un órgano que no existe en ninguna otra democracia del mundo. Si bien el sistema de designación de autoridades varía entre países, para garantizar el sistema de pesos y contrapesos, generalmente el nombramiento de altas autoridades sigue un proceso desconcentrado que se ejecuta entre varias instituciones públicas.<sup>1242</sup>

*Que*, el CPCCS es un órgano conformado por siete consejeros que toman decisiones por la mayoría de sus miembros.<sup>1243</sup> Es decir, la designación de las autoridades se concentra en la decisión de cuatro funcionarios públicos. Esto convierte al CPCCS en un órgano vulnerable por su diseño constitucional que representa un riesgo para la institucionalidad del país.

*Que*, el CPCCS designa autoridades a través de tres procesos diferentes: (i) concursos públicos; (ii) procesos públicos; y, (iii) procesos de nominación por ternas. El 77,92% de autoridades que designa el CPCCS se efectúa a través de concursos de méritos y oposición; estos procesos son complejos y se ejecutan en 10 etapas y 35 subetapas.

*Que*, existen concursos bajo la responsabilidad del CPCCS que no han concluido y que llevan en curso varios años.<sup>1244</sup> Los otros procesos a cargo del CPCCS también registran una demora excesiva, por ejemplo, los procesos más sencillos que ejecuta -los procesos por ternas- le toman al CPCCS de 2.6 años en promedio.<sup>1245</sup>

*Que*, esta tardanza en los procesos ha causado que las instituciones públicas deban ser manejadas por funcionarios subrogantes o suplentes. Actualmente, existen 10 instituciones administradas por autoridades subrogantes;<sup>1246</sup> de las cuales, cuatro se



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

encuentran en esta situación por años.<sup>1247</sup> La demora se ha prolongado de tal forma que, en varias instituciones se encuentra en funciones la autoridad que subroga al subrogante.<sup>1248</sup>

*Que*, actualmente los siete consejeros del CPCCS son elegidos vía voto popular;<sup>1249</sup> esta forma de elección tuvo fundamento en las facultades de designación de autoridades que ejecuta el CPCCS.<sup>1250</sup> En el 2019 se ejecutó el primer y único proceso electoral para la selección de los consejeros del CPCCS. En este proceso, se receiptó el mayor promedio de votos nulos y blancos en la historia del Ecuador para elecciones nacionales, esto es: 44.96%.<sup>1251</sup>

*Que*, la enmienda propuesta elimina las facultades de designación que tiene el CPCCS. Con lo cual, se elimina el justificado por el cual, este se convirtió en un órgano elegido por sufragio universal. Consecuentemente, con la enmienda propuesta, el CPCCS pasa a ser un órgano que es designado y no electo.

*Que*, la enmienda propuesta crea un nuevo sistema de designación de autoridades que garantiza el principio de meritocracia y de escrutinio público. En este sistema, colaboran diferentes instituciones públicas, que se controlan entre sí. Con ello, la enmienda ha diseñado un sistema que evita la concentración de poder y transparenta los procesos.

*Que*, con esta enmienda, la Asamblea Nacional ejecuta dos procesos diferenciados: el primero está previsto para las más altas autoridades de control y dura 60 días máximo; y, el segundo dura máximo 20 días y se trata de un proceso más simplificado. En todos los casos, los procesos se ejecutan por: la nominación (a cargo de diferentes autoridades); el escrutinio público (a cargo de la ciudadanía) y, la designación (a cargo de la Asamblea Nacional). Las nominaciones se sujetan al principio de meritocracia y se prevé que la designación de la Legislatura sea motivada.

*Que*, los procesos promovidos en la enmienda son simplificados y están sujetos a plazos fatales para evitar la demora excesiva y la designación temporal de autoridades. El nuevo sistema obliga el nombramiento del titular con el suplente dentro del mismo proceso, con lo que garantiza que ambos gocen de la misma legitimidad.

*Que*, en definitiva, la enmienda diseña un nuevo marco institucional para solventar los problemas que han sido identificados dentro de los procesos del CPCCS. Este marco institucional se basa en principios democráticos de separación de poder, de transparencia, responsabilidad y escrutinio público.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### (f) Pregunta 6

*Frase introductoria:* El CPCCS es una entidad pública que actualmente tiene el poder de designar a 77 autoridades.

*Pregunta:* ¿Está usted de acuerdo con eliminar la facultad de designar autoridades que tiene el CPCCS e implementar procesos que garanticen meritocracia, escrutinio público, colaboración y control de diferentes instituciones, de modo que sea la Asamblea Nacional la que designe a través de estos procesos a las autoridades que actualmente elige el CPCCS y a sus consejeros, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 6?

### (g) Anexo 6

**Elimínense los numerales 9,10, 11 y 12 del artículo 208 de la Constitución.**

**Elimínense los artículos 209 y 210 de la Constitución.**

**Refórmese el numeral 11 del artículo 120 de la Constitución, para que este diga:**

11. Designar y posesionar a las máximas autoridades, titulares y suplentes de las Superintendencias, de la Procuraduría General del Estado y de la Defensoría Pública de conformidad con el proceso de designación previsto en la Constitución.

**Agréguese luego del numeral 11 del artículo 120 de la Constitución, los numerales siguientes y cámbiese los numerales 12 y 13 a 14 y 15 respectivamente:**

12. Designar y posesionar a las máximas autoridades, titulares y suplentes de la Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, y a los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Consejo de la Judicatura, y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de conformidad con el procedimiento de designación previsto en la Constitución

13. Posesionar a los miembros del Tribunal Contencioso Electoral.

14. Conformar los bancos de veedores que se conformarán para los procesos de designación de autoridades, previo a la solicitud de nominación y garantizando que estos cumplan con los requisitos previstos en la Constitución.

**Agréguese al final del artículo 147 de la Constitución, los siguientes numerales:**



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

19. Participar en los procesos de designación de autoridades de conformidad a lo previsto en la Constitución y la ley.
20. Posesionar a las autoridades en caso de que la Asamblea Nacional no lo hubiera hecho dentro del plazo previsto en la Constitución.

**Agréguese la Sección IV denominada “Designación de las máximas autoridades de la Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, las y los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Consejo de la Judicatura, y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social” en el Capítulo II “Función Legislativa” del Título IV “Participación y Organización del Poder”**

**Agréguese después del artículo 140 los siguientes artículos:**

### **Sección IV**

#### **Designación de las máximas autoridades de entidades públicas.**

**Artículo innumerado primero.** - El Pleno de la Asamblea Nacional designará y posesionará a las máximas autoridades, titulares y suplentes de la Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, las y los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Consejo de la Judicatura, y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de conformidad con las disposiciones previstas en esta sección.

Estos procesos de designación se llevarán a cabo bajo los principios de transparencia, publicidad, veeduría, nominación en función de méritos y escrutinio público, y se ejecutarán a través de las etapas de veeduría ciudadana, nominación, y designación.

**Artículo innumerado segundo.** - La Asamblea Nacional conformará un banco de veedores que acompañarán y supervisarán los procesos de designación desde la nominación hasta la posesión de las autoridades. Los veedores serán seleccionados considerando su probidad, conocimientos y experiencia.

**Artículo innumerado tercero.** - El Presidente de la Asamblea Nacional dará inicio al proceso de designación de estas autoridades con la solicitud de candidatos a las autoridades nominadoras. La solicitud se efectuará sesenta días antes de que concluya el periodo de la autoridad que será reemplazada. La solicitud incluirá la lista de las y los veedores que acompañarán a cada proceso de designación.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**Artículo innumerado cuarto.** - La o las autoridades nominadoras tendrán treinta días contados a partir de la solicitud para remitir sus candidatos a la Asamblea Nacional, previo análisis de admisibilidad y méritos.

La o las autoridades nominadoras de cada proceso conformarán comisiones técnicas que se encargarán de revisar la admisibilidad y valorar los méritos de los candidatos. Las comisiones se integrarán por tres miembros pertenecientes a la autoridad nominadora y se seleccionarán de acuerdo con las disposiciones previstas para cada proceso de designación. Las comisiones técnicas deberán verificar la información proporcionada por las candidatas y los candidatos y para ello, podrán solicitar información a entidades públicas y privadas.

En el proceso de admisibilidad se verificará que las candidatas y los candidatos no estén incurso en ninguna inhabilidad y cumplan con los requisitos para ejercer el cargo. En la valoración de méritos, las comisiones técnicas fijarán el orden de prelación de la lista de candidatos de conformidad con los méritos de cada candidata o candidato, analizados en relación con el cargo al que se le nomina. Este orden no podrá ser alterado en ninguna etapa del proceso.

A la nominación se deberán adjuntar todos los documentos de soporte de las y los candidatos. La Asamblea Nacional publicará esta información en su plataforma digital en el término de un día desde recibida.

**Artículo innumerado quinto.** - El Pleno de la Asamblea Nacional tendrá treinta días contados desde la recepción de la nominación para efectuar la designación y posesión de las autoridades, previo escrutinio público.

El Pleno de la Asamblea Nacional conformará una comisión ocasional cinco días antes de que se cumpla el plazo de la nominación. La comisión estará conformada por una delegada o delegado de cada una de las bancadas inscritas en la Asamblea Nacional, y cinco asambleístas elegidos por circunscripción nacional. La o el presidente de la comisión será designado entre los asambleístas nacionales y tendrá voto dirimente.

Dentro de los cinco días siguientes a la nominación, la comisión ocasional convocará a los candidatos a una comparecencia pública para que estos expongan sus planes de trabajo y proyectos de administración respecto de la institución a la que postulan.

En un plazo máximo de cinco días contados desde la finalización de las comparecencias, las y los ciudadanos podrán presentar objeciones debidamente justificadas respecto de los candidatos. La comisión ocasional admitirá las objeciones



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

fundamentadas dentro de los cinco días siguientes a su presentación. Durante los cinco días siguientes a la calificación, la comisión ocasional convocará a audiencias públicas en las que se escuchará al proponente de la objeción y al candidato.

La comisión ocasional efectuará un informe no vinculante respecto de las objeciones ciudadanas que será puesto en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional en el plazo máximo de cinco días, contados desde la conclusión del plazo para las audiencias públicas de objeción.

El Presidente de la Asamblea Nacional convocará al Pleno de la Asamblea Nacional en el plazo máximo de cinco días, contados desde la recepción del informe no vinculante de la comisión ocasional para la designación u objeción de los candidatos.

El Pleno de la Asamblea Nacional votará por los candidatos en el orden de nominación y designará a las autoridades titulares y suplentes, de conformidad con la votación requerida para cada autoridad. El Pleno de la Asamblea Nacional podrá objetar a cada candidato nominado de forma motivada y de conformidad con la votación requerida para cada autoridad.

**Artículo innumerado sexto.** - En caso de que, existiendo candidatos nominados sin objetar, el Pleno de la Asamblea Nacional no designe dentro los treinta días contados desde la nominación, se entenderán designados en el orden de nominación. El Presidente de la República posesionará a la o el candidato que encabece la lista de cada autoridad nominadora como titular y, al siguiente de la lista, como suplente. Si es que se trata de órganos colegiados, el Presidente de la República designará primero a los titulares, y luego, a los suplentes. Para ello, el Presidente de la República designará a un candidato de cada lista de los órganos nominadores, respetando el orden de la nominación, hasta completar la conformación del órgano.

**Artículo innumerado séptimo.**- Si el Pleno de la Asamblea Nacional objeta a las o los candidatos, impidiendo la designación de la autoridad o autoridades titulares o suplentes, se deberá realizar nuevamente el procedimiento desde la solicitud de candidatas o candidatos para designar a los cargos faltantes. La solicitud se realizará el mismo día en el que se conozca sobre la resolución de objeción del Pleno de la Asamblea Nacional. Las autoridades nominadoras no podrán insistir en las o los candidatos previamente objetados por el Pleno de la Asamblea Nacional.

En el nuevo proceso de designación posterior a la objeción, el Pleno de la Asamblea Nacional podrá objetar a las y los candidatos con el voto favorable de las tres cuartas partes del Pleno de la Asamblea Nacional.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**Artículo innumerado octavo.** - Las autoridades suplentes reemplazarán a los titulares en casos de ausencia temporal o definitiva. En caso de ausencia definitiva, los suplentes asumirán el cargo por el periodo restante por el que fue elegido el titular.

En caso de ausencia definitiva de las autoridades titulares y suplentes, la o el Presidente de la Asamblea Nacional tendrá un plazo máximo de diez días para solicitar candidatos a las autoridades nominadoras. Mientras el proceso de designación se sustancie, el reemplazo será designado por el Presidente de la República.

**Artículo innumerado noveno.** - Las autoridades nominadoras serán responsables por el incumplimiento de sus funciones en esta calidad, en caso de que estas no remitan la nominación dentro de los plazos legales, la o el Presidente de la Asamblea Nacional remitirá el caso a las autoridades competentes para que se determine la responsabilidad correspondiente.

**Agréguese la Sección V denominada “Designación de la máxima autoridad de las Superintendencias, de la Procuraduría General del Estado, y Defensoría Pública” en el Capítulo II “Función Legislativa” del Título IV “Participación y Organización del Poder”.**

### Sección V

**Designación de la máxima autoridad de las Superintendencias, de la Procuraduría General del Estado, y Defensoría Pública.**

**Artículo innumerado décimo.-** El Pleno de la Asamblea Nacional designará y posesionará a las máximas autoridades, titulares y suplentes de las Superintendencias, de la Procuraduría General del Estado y de la Defensoría Pública, de conformidad con las disposiciones previstas en esta sección.

Estos procesos de designación se llevarán a cabo bajo los principios de transparencia, publicidad, escrutinio público, y se ejecutarán a través de las etapas de nominación y designación.

**Artículo innumerado décimo primero.-** La o el Presidente de la Asamblea Nacional dará inicio al proceso de designación de estas autoridades con la solicitud de candidatos a las autoridades nominadoras. La solicitud se efectuará veinte días antes de que concluya el periodo de la autoridad que será reemplazada.

**Artículo innumerado décimo segundo.-** La autoridad nominadora tendrá diez días





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

contados a partir de la solicitud para remitir sus candidatos a la Asamblea Nacional.

La autoridad nominadora de cada proceso de designación nominará a un candidato como titular y otro como suplente, previo análisis de admisibilidad. La autoridad nominadora deberá verificar que los candidatos no estén incurso en ninguna inhabilidad y cumplan con los requisitos para ejercer el cargo.

A la nominación se deberán adjuntar todos los documentos de soporte de los candidatos. La Asamblea Nacional publicará esta información en su plataforma digital en el término de un día desde recibida.

**Artículo innumerado décimo tercero.** - El Pleno de la Asamblea Nacional tendrá diez días contados desde la recepción de la nominación para efectuar la designación y posesión de las autoridades, previo escrutinio público.

El Pleno de la Asamblea Nacional conformará una comisión ocasional cinco días antes de que se cumpla el plazo de la nominación. La comisión estará conformada por un delegado de cada una de las bancadas inscritas en la Asamblea Nacional y tres asambleístas nacionales. La o el Presidente de la comisión será designado entre sus miembros de entre los asambleístas nacionales y tendrá voto dirimente.

Dentro de los cinco días siguientes a la nominación, la comisión ocasional convocará a los candidatos a una comparecencia pública para que estos expongan sus planes de trabajo y proyectos de administración respecto de la institución a la que postulan.

La o El Presidente de la Asamblea Nacional convocará al Pleno de la Asamblea Nacional en el plazo máximo de cinco días contados desde la finalización de las comparecencias para la designación u objeción de los candidatos.

El Pleno de la Asamblea Nacional designará a las autoridades con el voto favorable de la mitad más uno de los asambleístas presentes en el Pleno. El Pleno de la Asamblea Nacional podrá objetar a cada candidato con la votación de las dos terceras partes de sus miembros.

**Artículo innumerado décimo cuarto.** - En caso de que, existiendo candidatas o candidatos nominados sin objetar o el Pleno de la Asamblea Nacional no designe a las autoridades dentro de los quince días contados desde la nominación, se entenderán designados en el orden de nominación. La o el Presidente de la República posesionará al candidato que encabece la lista de cada autoridad nominadora como titular y, al siguiente de la lista, como suplente.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**Artículo innumerado décimo quinto.** - Si el Pleno de la Asamblea Nacional objeta a las o los candidatos, impidiendo la designación de la autoridad titular o suplente, se deberá realizar el procedimiento desde la solicitud de candidatos para designar a los cargos faltantes. La nominación se realizará en el plazo máximo de cinco días, contados desde la resolución de objeción del Pleno de la Asamblea Nacional. Las autoridades nominadoras no podrán insistir en los candidatos previamente objetados por el Pleno de la Asamblea Nacional.

En el nuevo proceso de designación posterior a la objeción, el Pleno de la Asamblea Nacional podrá objetar a los candidatos con el voto favorable de las tres cuartas partes del Pleno de la Asamblea Nacional.

**Artículo innumerado décimo sexto.**- Las autoridades suplentes reemplazarán a los titulares en casos de ausencia temporal o definitiva. En caso de ausencia definitiva, las y los suplentes asumirán el cargo por el periodo restante por el que fue elegido el titular.

En caso de ausencia definitiva de las autoridades titulares y suplentes, las autoridades nominadoras tendrán diez días para remitir los candidatos. Mientras el proceso de designación se sustancie, el reemplazo será designado por la autoridad nominadora.

**Agréguese al final del artículo 211 de la Constitución de la República los siguientes incisos:**

La Contralora o el Contralor General del Estado y su suplente serán designados con el voto favorable de la mitad más uno del Pleno de la Asamblea Nacional, de entre la terna remitida por la o el Presidente de la República, como autoridad nominadora, de conformidad con el proceso de designación de autoridades previsto en la Constitución.

La terna que remita la o el Presidente de la República se conformará, a su vez, de los binomios presentados por la o el Fiscal General del Estado, la o el Contralor General del Estado y la o el Presidente de la República.

Los binomios de la o el Presidente de la República y de la o el Fiscal General del Estado deberán ser elegidos de fuera del seno de las Funciones a las que pertenecen; mientras que, el binomio remitido por el Contralor General del Estado, se conformará por los funcionarios de carrera mejor puntuados dentro de un concurso público interno de méritos y oposición, respetándose estrictamente el orden de puntuación.



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

La o el Presidente de la República designará a los miembros de la comisión técnica que revisará la admisibilidad y méritos de cada candidato de conformidad a lo previsto en la Constitución. Los binomios deberán enviarse a la comisión técnica en el plazo máximo de diez días desde la solicitud de la nominación, junto con la documentación de respaldo que certifique su idoneidad.

La o el Presidente de la República no podrá conformar la terna de nominación con más de uno de los candidatos propuestos en su binomio. El orden de la terna fijado por el Presidente de la República no podrá ser alterado ni revisado en ninguna etapa del proceso.

El Pleno de la Asamblea Nacional podrá objetar a los integrantes de la terna con la votación de las dos terceras partes de sus miembros.

### **Agréguese al final del artículo 196 de la Constitución de la República los siguientes incisos:**

La o el Fiscal General del Estado y su suplente serán designados con el voto favorable de la mitad más uno del Pleno de la Asamblea Nacional, de entre la terna remitida por la o el Presidente de la República, como autoridad nominadora, de conformidad con el proceso de designación de autoridades previsto en la Constitución.

La terna que remita la o el Presidente de la República se conformará, a su vez, de los binomios presentados por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, la o el Fiscal General del Estado y la o el Presidente de la República.

Los binomios de la o el Presidente de la República y del Pleno de la Corte Nacional de Justicia deberán ser elegidos de fuera del seno de las Funciones a las que estas pertenecen; mientras que, el binomio remitido por la o el Fiscal General del Estado, se conformará por los funcionarios de carrera mejor puntuados dentro de la carrera fiscal.

La o el Presidente de la República designará a los miembros de la comisión técnica que revisará la admisibilidad y méritos de cada candidato de conformidad a lo previsto en la Constitución. Los binomios deberán enviarse a la comisión técnica en el plazo máximo de diez días desde la solicitud de nominación, junto con la documentación de respaldo que certifique su idoneidad.

La o el Presidente de la República no podrá conformar la terna con más de uno de las y los candidatos propuestos en su binomio. El orden de la terna fijado por el Presidente de la República no podrá ser alterado ni revisado en ninguna etapa del proceso.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

El Pleno de la Asamblea Nacional podrá objetar a los integrantes de la terna con la votación de las dos terceras partes de sus miembros.

**Agréguese al final del artículo 216 de la Constitución de la República los siguientes incisos:**

La Defensora o el Defensor del Pueblo y su suplente serán designados por el voto favorable de la mitad más uno de los asambleístas presentes en la sesión del Pleno de la Asamblea Nacional, de entre la remitida por la o el Presidente de la República, como autoridad nominadora, de conformidad con el proceso de designación de autoridades previsto en la Constitución.

La terna que remita la o el Presidente de la República se conformará, a su vez, de los binomios presentados por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, el Pleno de la Corte Constitucional y la o el Presidente de la República. Los binomios deberán ser elegidos de fuera del seno de las Funciones a las estas que pertenecen.

La o el Presidente de la República designará a los miembros de la comisión técnica que revisará la admisibilidad y méritos de cada candidato de conformidad a lo previsto en la Constitución. Los binomios deberán enviarse a la comisión técnica en el plazo máximo de diez días desde la solicitud de nominación, junto con la documentación de respaldo que certifique su idoneidad.

La o el Presidente de la República no podrá conformar la terna con más de uno de los candidatos propuestos en su binomio. El orden de la terna fijado por el Presidente de la República no podrá ser alterado ni revisado en ninguna etapa del proceso.

El Pleno de la Asamblea Nacional podrá objetar a los integrantes de la terna con la votación de la mitad más uno de sus miembros.

**Agréguese un artículo innumerado después del 207 de la Constitución, que diga:**

**Artículo innumerado primero después del 207.** – Las y los miembros titulares y suplentes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social serán elegidos con el voto favorable de la mitad más uno de los asambleístas presentes en la sesión del Pleno de la Asamblea Nacional, de entre la lista de dieciocho candidatos remitida por la o el Fiscal General del Estado, como autoridad nominadora, de conformidad con el proceso de designación de autoridades previsto en la Constitución.



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

La lista de candidatos que remita la o el Fiscal General del Estado se conformará, a su vez, de las listas de seis candidatos presentados por la o el Presidente de la República, la o el Defensor del Pueblo y la o el Fiscal General del Estado. Los candidatos deberán ser elegidos de fuera del seno de las Funciones a las estas que pertenecen.

La o el Fiscal General del Estado designará a los miembros de la comisión técnica que revisará la admisibilidad y méritos de cada candidata y candidato de conformidad a lo previsto en la Constitución. Las listas de seis candidatos deberán enviarse a la comisión técnica en el plazo máximo de diez días desde la solicitud de nominación, junto con la documentación de respaldo que certifique su idoneidad.

El orden de la terna fijado la o el Fiscal General del Estado por no podrá ser alterado ni revisado en ninguna etapa del proceso.

El Pleno de la Asamblea Nacional podrá objetar a los integrantes de la terna con la votación de la mitad más uno de sus miembros.

### **Enmiéndese el artículo 179 de la Constitución de la República para que este diga:**

**Art. 179.-** El Consejo de la Judicatura se integrará por cinco delegados y sus respectivos suplentes, quienes serán designados por el voto favorable de la mitad más uno del Pleno de la Asamblea Nacional, de entre las ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, cuyo representante lo presidirá; por el Fiscal General del Estado, por el Defensor Público, por la Función Ejecutiva y por la Asamblea Nacional; cada una actuará como autoridad nominadora, de conformidad con el proceso de designación de autoridades previsto en la Constitución.

Cada autoridad nominadora conformará a las y los miembros de una comisión técnica que ejecutará las etapas de admisibilidad y méritos de cada terna de conformidad a lo previsto en la Constitución. El orden de la terna fijado por las autoridades nominadoras no podrá ser alterado ni revisado en ninguna etapa del proceso.

El Pleno de la Asamblea Nacional deberá elegir a un vocal por autoridad nominadora como titular; y a otro, correspondiente a la misma autoridad nominadora, como suplente. El Pleno de la Asamblea Nacional podrá objetar a los integrantes de la terna con la votación de las dos terceras partes de sus miembros.

Los miembros del Consejo de la Judicatura, tanto titulares como suplentes, durarán en el ejercicio de sus funciones 6 años.



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

El Consejo de la Judicatura rendirá su informe anual ante la Asamblea Nacional, que podrá fiscalizar y juzgar a sus miembros.

### **Enmiéndese el artículo 224 de la Constitución para que este diga:**

**Art. 224.-** Los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral serán designados de acuerdo con el proceso previsto en la Constitución, y, en su conformación se respetará la garantía de equidad y paridad entre hombres y mujeres, de acuerdo con la ley.

### **Agréguese el artículo innumerado después del 218 de la Constitución que diga:**

**Artículo innumerado primero después del 218.** - Los miembros del Consejo Nacional Electoral y sus suplentes serán designados con el voto favorable de la mitad más uno del Pleno de la Asamblea Nacional, de entre las ternas enviadas por el Presidente de la República, los asambleístas elegidos por circunscripción nacional y la Asamblea General de Asociación de Municipalidades Ecuatorianas; cada una actuará como autoridad nominadora, de conformidad con el proceso de designación de autoridades previsto en la Constitución.

Cada autoridad nominadora designará a las y los miembros de una comisión técnica que revisará la admisibilidad y méritos de los candidatos, de conformidad a lo previsto en la Constitución. El orden de la terna fijado por las autoridades nominadoras no podrá ser alterado, ni revisado en ninguna etapa del proceso.

Las ternas se conformarán por candidatos elegidos de fuera del seno de las Funciones u órganos a las que estas pertenecen o integran a la autoridad nominadora. En el caso de la terna presentada por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, esta deberá ser aprobada con el voto de la mitad más uno de los miembros que la conforman.

El Pleno de la Asamblea Nacional no podrá elegir a más de un candidato por autoridad nominadora como titular y un candidato por autoridad nominadora como suplente.

El Pleno de la Asamblea Nacional podrá objetar a los integrantes de la terna con la votación de las dos terceras partes de sus miembros.

### **Agréguese el artículo innumerado después del artículo 220 de la Constitución que diga:**



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**Artículo innumerado primero después del 220.-** La o el Presidente de la Asamblea Nacional solicitará la nominación de los candidatos al Tribunal Contencioso Electoral sesenta días antes de que concluya el periodo de los miembros salientes. En la solicitud de nominación deberá constar la lista de los veedores elegidos que acompañarán cada etapa del proceso.

Los miembros del Tribunal Contencioso Electoral y sus suplentes serán designados por una comisión calificadora que, a su vez estará integrada por dos personas nombradas por las máximas autoridades de las Funciones Legislativa, Ejecutiva, y de Transparencia y Control Social.

Las y los miembros de la comisión calificadora deberán cumplir los mismos requisitos que las juezas o los jueces del Tribunal Contencioso Electoral y, le corresponderá a cada Función nominadora efectuar esta verificación a través de un informe motivado. En el plazo máximo de cinco días contados desde la solicitud de nominación, las Funciones nominadoras deberán enviar a la Asamblea Nacional los nombres de quienes conformarán la comisión calificadora, para su posesión.

La selección de las y los miembros del Tribunal Contencioso Electoral se realizará de entre las ternas enviadas por cada una de las Funciones anteriores. Las Funciones nominadoras serán responsables de verificar que sus candidatos cumplan con los requisitos y que no se encuentren inmersos en las prohibiciones para ejercer el cargo. El envío de la terna se efectuará en un plazo máximo de quince días contados desde la posesión de la comisión calificadora. Las Funciones deberán adjuntar a la nominación el informe motivado de revisión de requisitos e inhabilidades de los candidatos.

La comisión calificadora llevará a cabo un proceso con veeduría, escrutinio público y posibilidad de impugnación ciudadana. La designación obedecerá a los principios de meritocracia y especialidad.

**Enmiéndese artículo 213 de la Constitución de la República del Ecuador para que este diga:**

**Art. 213.-** Las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano. Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley.



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

Las superintendentas o los superintendentes y sus suplentes serán designados con el voto favorable de la mitad más uno de los asambleístas presentes en la sesión del Pleno de la Asamblea Nacional, previa nominación de la o el Presidente de la República, como autoridad nominadora, de conformidad con el proceso de designación previsto en la Constitución.

La o el Presidente de la República enviará un candidato como titular y otro como suplente veinte días antes de que concluya el periodo de la o el superintendente saliente.

**Enmiéndese el artículo 236 de la Constitución de la República del Ecuador para que este diga:**

**Art. 236.-** La Procuradora o el Procurador General del Estado y su suplente serán designados con el voto favorable de la mitad más uno de los asambleístas presentes en la sesión del Pleno de la Asamblea Nacional, previa nominación de la o el Presidente de la República, como autoridad nominadora, de conformidad con el proceso de designación previsto en la Constitución.

La o el Presidente de la República enviará un candidato como titular y otro como suplente veinte días antes de que concluya el periodo de la o el Procurador saliente.

**Agréguese al final del artículo 192 de la Constitución de la República los siguientes incisos:**

La Defensora o el Defensor Público y su suplente serán designados con el voto favorable de la mitad más uno de los asambleístas presentes en la sesión del Pleno de la Asamblea Nacional, previa nominación del Pleno de la Corte Nacional de Justicia, como autoridad nominadora, de conformidad con el proceso de designación previsto en la Constitución.

El Pleno de la Corte Nacional de Justicia enviará un candidato como titular y otro como suplente veinte días antes de que concluya el periodo de la o el Defensor Público saliente.

**Enmiéndese el artículo 205 de la Constitución, para que este diga:**

**Art. 205.-** Los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social tendrán fuero de Corte Nacional y estarán sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional. Ejercerán sus funciones durante un





## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

periodo de cinco años a excepción de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cuyo periodo será de cuatro años.

En caso de ser enjuiciados políticamente, y de procederse a su destitución, su suplente ocupará el cargo por el periodo restante por el que fue elegido el titular.

Sus máximas autoridades deberán ser ecuatorianas o ecuatorianos en goce de los derechos políticos y serán seleccionadas, de conformidad con los procedimientos de selección de autoridades previstos en la Constitución.

### **Enmiéndese el artículo 207 de la Constitución para que este diga:**

**Art. 207.-** El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público. La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones.

El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros principales y siete suplentes. Los miembros principales elegirán de entre ellos a la Presidenta o Presidente, quien será su representante legal, por un tiempo que se extenderá a la mitad de su período.

Las consejeras y consejeros deberán ser ciudadanas y ciudadanos con trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en la lucha contra la corrupción o de reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general. Las consejeras y consejeros no podrán ser afiliados, adherentes o dirigentes de partidos o movimientos políticos, durante los últimos cinco años.

### **Enmiéndese el artículo 112 de la Constitución para que este diga:**

**Art. 112.-** Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular. Los movimientos políticos requerirán el respaldo de personas inscritas en el registro electoral de la correspondiente jurisdicción en un número no inferior al uno punto cinco por ciento.

Al solicitar la inscripción quienes postulen su candidatura presentarán su programa de gobierno o sus propuestas.

## **DISPOSICIÓN GENERAL**



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**Única.-** Se declaran desiertos todos los procesos de designación que se están llevando a cabo por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a la fecha de la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial.

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

**Primera.-** La Asamblea Nacional tendrá un plazo de ciento ochenta días desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial para aprobar la ley reformativa de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que regule la presente enmienda constitucional. Este plazo podrá ser prorrogado por una única vez hasta por noventa días, previa resolución motivada del Pleno de la Asamblea Nacional.

**Segunda.-** Todas las autoridades cuya designación le compete actualmente al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y que no han sido legalmente reemplazadas, debiendo serlo, se entenderán prorrogadas en sus funciones hasta que sean reemplazadas previo cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera y culminación del proceso de designación previsto en la Constitución.

**Tercera.-** En el caso de que, una autoridad cuya designación es actualmente competencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, se ausente de su cargo de forma definitiva por cualquier causa, mientras no se apruebe la reformativa a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el Presidente de la República designará al reemplazo temporal que ejercerá las funciones hasta que concluya el nuevo proceso de designación de autoridades previsto en la Constitución.

Para este efecto, el Presidente de la República emitirá un estatuto que garantice que las autoridades reemplazantes cumplan con los requisitos para ocupar el cargo, y no se encuentren incurso en las prohibiciones previstas en la ley. El Presidente de la República deberá motivar la designación temporal de acuerdo con los principios de meritocracia y especialidad.

**Cuarta.-** En el plazo máximo de cuarenta y cinco días contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, el Ministerio de Economía y Finanzas ajustará el presupuesto del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de acuerdo con sus nuevas funciones.

### DISPOSICIÓN DEROGATORIA



**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**Única.-** Deróguense todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### VII. LAS ENMIENDAS PARA PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE

#### ENMIENDA 7: SUBSISTEMA DE ÁREAS DE PROTECCIÓN HÍDRICA.

##### *(a) Situación actual*

723. Para comprender el alcance del presente proyecto de enmienda, se debe tener claridad respecto de lo que el marco actual determina respecto de:

- (i) El agua;
- (ii) El sistema nacional de áreas protegidas;
- (iii) Las áreas protegidas; y,
- (iv) Los principios ambientales.

##### (i) Sobre el agua.

724. La Constitución prevé las normas fundamentales del régimen de recursos hídricos en el artículo 318:

“El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua.

La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias.

El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios.

El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley”.<sup>1252</sup> (El subrayado no es del original)

725. En otras palabras, la Constitución ha definido al agua como bien nacional de uso público; bien que, además, forma parte de los sectores estratégicos. Es parte de los sectores estratégicos ya que ‘por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental’ y respecto de los cuales, el Estado se reserva el derecho a



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

administrar regular, controlar y gestionar.<sup>1253</sup> Además de ser un bien de uso público, es un derecho, y así lo prevé el artículo 12 de la Constitución:

“El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.”<sup>1254</sup> (El subrayado no es del original)

726. En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador manifestó que al agua se le reconoce como un derecho y como un recurso estratégico y señaló que el contenido del derecho al agua comprende el derecho de todas las personas a disponer de este recurso para su empleo en las actividades vitales para la existencia de los seres humanos, tales como la alimentación y la higiene.<sup>1255</sup>

727. En resumen, la Constitución ha establecido -además de las señaladas- las siguientes regulaciones respecto del agua:

- (i) La Autoridad Única del Agua es el responsable de la planificación y gestión de los recursos hídricos;<sup>1256</sup>
- (ii) El Estado está obligado a garantizar la conservación, recuperación y manejo integral de ‘recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico’;<sup>1257</sup>
- (iii) Garantizar el efectivo goce al agua es un deber primordial del Estado,<sup>1258</sup> en cuanto al derecho al agua, se ha señalado que:
  - (a) El agua es uno de los del buen vivir y es un derecho humano fundamental e irrenunciable;<sup>1259</sup>
  - (b) El derecho al agua se encuentra vinculado al derecho a la salud -que, a su vez es otro derecho del buen vivir-; por lo tanto, el Estado está obligado a garantizar este derecho mediante ‘políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales’;<sup>1260</sup>
  - (c) El derecho a la vida digna -concebido dentro de los derechos de libertad- incluye que se asegure el derecho al agua; y,<sup>1261</sup>
  - (d) El derecho al hábitat y vivienda incluye la dotación ininterrumpida de agua potable.<sup>1262</sup>
- (iv) El régimen de desarrollo, entendido como el conjunto de sistemas que garantizan ‘la realización del buen vivir, del sumak kawsay’<sup>1263</sup> tiene como uno de sus objetivos mantener un ambiente sano que garantice el acceso ‘equitativo, permanente y de calidad al agua’.<sup>1264</sup>
- (v) Dentro del régimen de desarrollo, se prevé a la soberanía alimentaria como un ‘objetivo estratégico y una obligación del Estado’<sup>1265</sup>, por lo cual, es responsabilidad del Estado promover políticas que permitan el acceso al agua.<sup>1266</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

728. Con ese marco constitucional, la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUA),<sup>98</sup> ha definido a la naturaleza jurídica de los recursos hídricos como ‘parte del patrimonio natural del Estado’ y al agua como ‘patrimonio nacional estratégico de uso público’ y le ha calificado de inalienable, imprescriptible e inembargable; estas últimas tres características son propias de su condición de bien de dominio público.<sup>1267</sup> El artículo 10 de la LORHUA ha contemplado como parte del dominio público hídrico a varios elementos naturales, que pueden clasificarse de la siguiente forma:<sup>99</sup>

- (i) El dominio público marítimo:<sup>1268</sup> incluye la alta mar,<sup>1269</sup> mar adyacente,<sup>1270</sup> mar territorial,<sup>1271</sup> zona económica exclusiva,<sup>1272</sup> mar interior,<sup>1273</sup> playas de mar,<sup>1274</sup> plataforma continental o zócalo submarino.<sup>1275</sup>
- (ii) El dominio público de las aguas interiores:<sup>1276</sup> incluye a los lagos los ríos y aguas que corren por cauces naturales; las riberas de estos ríos, lagos y más aguas de cauces naturales; vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad; y, las aguas lluvias.<sup>1277</sup>
- (iii) El dominio público sobre las obras o infraestructura hidráulica de titularidad pública y sus zonas de protección hidráulica.<sup>1278</sup>

729. Como se verá en adelante las áreas de protección hídrica (APH) solamente se establecen en las ‘fuentes de agua’,<sup>1279</sup> con lo cual, solamente se fijan respecto de aquellos elementos naturales que comprenden el dominio de las aguas interiores y son, por lo tanto, aquella parte del dominio público hídrico que se beneficiaría con el presente proyecto de enmienda.

730. De lo anterior, se concluye que en el Ecuador el agua es un bien nacional de uso público, de dominio inalienable e imprescriptible del Estado, que forma además parte de los sectores estratégicos y que, al ser un derecho humano la ley ha previsto mecanismos de protección para garantizar su efectivo goce. Como parte de esos mecanismos de protección se analizará al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (“SNAP”) y a los principios ambientales vigentes.

### (ii) Sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

731. Dentro de los IX Títulos que conforman la Constitución, está el Título VII que regula el ‘Régimen del Buen Vivir’. A su vez, dentro de este título existen dos capítulos: el de inclusión y equidad y el de biodiversidad y recursos naturales. Es precisamente dentro del capítulo segundo que la Constitución crea SNAP, así, el artículo 405 señala:

---

<sup>98</sup> Esta norma fue declarada inconstitucional por la forma mediante Resolución de la Corte Constitucional No. 45, sin embargo, se encuentra vigente hasta la aprobación de una nueva ley de recursos hídricos.

<sup>99</sup> Clasificación tomada en parte de Parraguez L., en el ‘Régimen jurídico de los bienes’, 2015.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

“El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión.

Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley”.<sup>1280</sup> (El subrayado no es del original)

732. De lo anterior, se desprende que el SNAP está compuesto en la actualidad por cuatro subsistemas: estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado. Así mismo, se observa que las personas naturales o jurídicas extranjeras se encuentran prohibidas de adquirir títulos en las tierras o concesiones en las ‘áreas protegidas’.

733. Ahora bien, sobre las áreas protegidas, la Constitución señala que el Estado central tiene competencia exclusiva sobre ‘las áreas naturales protegidas y los recursos naturales’<sup>1281</sup> y obliga al Estado a ‘asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas’<sup>1282</sup>, finalmente, prevé la prohibición de actividad extractiva en las áreas protegidas, particularmente el artículo 407 de la Constitución señala que:

“Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular.

Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles.”<sup>1283</sup> (El subrayado no es del original)

734. Con lo cual, a nivel constitucional, el SNAP es un mecanismo previsto para garantizar la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas,<sup>1001284</sup> que se integra por subsistemas que se encuentran bajo la rectoría exclusiva del Estado central. Ahora bien, el legislador a través del Código Orgánico del Ambiente (COAM) reguló el SNAP. Al respecto,

---

<sup>100</sup> Las funciones ambientales o ecológicas son esos posibles usos de la naturaleza por los seres humanos.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

en el Libro II 'Del Patrimonio Cultural', en el Título II 'De la Conservación In situ' y en el Capítulo II 'Del Sistema Nacional de Áreas Protegidas', el artículo 37 del COAM establece que:

“El Sistema Nacional de Áreas Protegidas estará integrado por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado. Su declaratoria, categorización, recategorización, regulación y administración deberán garantizar la conservación, manejo y uso sostenible de la biodiversidad, así como la conectividad funcional de los ecosistemas terrestres, insulares, marinos, marino-costeros y los derechos de la naturaleza.

Las áreas protegidas serán espacios prioritarios de conservación y desarrollo sostenible. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán incorporar las áreas protegidas a sus herramientas de ordenamiento territorial.

En las áreas protegidas se deberán establecer limitaciones de uso y goce a las propiedades existentes en ellas y a otros derechos reales que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de sus objetivos de conservación. El Estado evaluará, en cada caso, la necesidad de imponer otras limitaciones.

Se prohíbe el fraccionamiento de la declaratoria de áreas protegidas.

Sin perjuicio de lo anterior, los poseionarios regulares o propietarios de tierras dentro de un área protegida, que lo sean desde antes de la declaratoria de la misma, mantendrán su derecho a enajenar, fraccionar y transmitir por sucesión estos derechos sobre estas tierras. Con respecto del fraccionamiento de tierras comunitarias se observarán las restricciones constitucionales.

El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Se podrán gestionar estrategias y fuentes complementarias.

La Autoridad Ambiental Nacional realizará evaluaciones técnicas periódicas con el fin de verificar que las áreas protegidas cumplan con los objetivos reconocidos para las mismas. De ser necesario y considerando los resultados de dichas evaluaciones técnicas, la Autoridad Ambiental Nacional podrá redelimitarlas o cambiarlas de categoría bajo las consideraciones técnicas, según corresponda.”<sup>1285</sup> (El subrayado no es del original)

735. De lo anotado, se deriva que el establecimiento del SNAP tiene como finalidad el que las áreas que ingresen a este garanticen la conservación, manejo y uso sostenible de la





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

biodiversidad, así como la conectividad funcional de los ecosistemas terrestres, insulares, marinos, marino-costeros; y, en consecuencia, se efectivice el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Por ello, dentro del artículo 38 del COAM se determina que las áreas naturales incorporadas al SNAP tienen por objetivo:

- “(1) Conservar y usar de forma sostenible la biodiversidad a nivel de ecosistemas, especies y recursos genéticos y sus derivados, así como las funciones ecológicas y los servicios ambientales;
- (2) Proteger muestras representativas con valores singulares, complementarios y vulnerables de ecosistemas terrestres, insulares, dulceacuícolas, marinos y marino-costeros;
- (3) Proteger las especies de vida silvestre y variedades silvestres de especies cultivadas, así como fomentar su recuperación, con especial énfasis en las nativas, endémicas, amenazadas y migratorias;
- (4) Establecer valores de conservación sobre los cuales se priorizará su gestión;
- (5) Mantener la dinámica hidrológica de las cuencas hidrográficas y proteger los cuerpos de aguas superficiales y subterráneas;
- (6) Garantizar la generación de bienes y servicios ambientales provistos por los ecosistemas e integrarlos a los modelos territoriales definidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados;
- (7) Proteger las bellezas escénicas y paisajísticas, sitios de importancia histórica, arqueológica o paleontológica, así como las formaciones geológicas;
- (8) Respetar, promover y mantener las manifestaciones culturales, el conocimiento tradicional, colectivo y saber ancestral de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades e integrarlas al manejo de las áreas protegidas;
- (9) Promover el bioconocimiento y la valoración de los servicios ecosistémicos articulados con el talento humano, la investigación, la tecnología y la innovación, para lo cual se estimulará la participación del sector académico público, privado, mixto y comunitario;
- (10) Impulsar alternativas de recreación y turismo sostenible, así como de educación e interpretación ambiental;
- (11) Garantizar la conectividad funcional de los ecosistemas en los paisajes terrestres, marinos y marino-costeros; y,
- (12) Aportar a la adaptación y mitigación del cambio climático mediante los mecanismos previstos en este Código”.<sup>1286</sup> (El subrayado no es del original)

736. Ahora bien, al referirse el ordenamiento jurídico a la forma de integración del SNAP, el COAM determina los tipos de subsistemas que existen y su alcance:

- (i) El subsistema estatal: se compone del patrimonio de las áreas protegidas del Estado, estas se integran a la Estrategia Territorial Nacional, y el potencial de



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

los servicios ambientales es utilizado de manera sostenible para el desarrollo territorial y el bienestar de la población.<sup>1287</sup>

- (ii) El subsistema autónomo descentralizado: se compone de las áreas protegidas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) que la Autoridad Ambiental Nacional los haya declarado como tales, de acuerdo con los criterios previos que esta emita. En este caso, tanto la administración como el manejo de estas áreas está a cargo del correspondiente GAD.<sup>1288</sup>
- (iii) El subsistema comunitario: se compone de las áreas protegidas de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que la Autoridad Ambiental Nacional haya declarado como tales, de acuerdo con los criterios previos que emita. En este caso, la administración le corresponde a la comuna, comunidad, de acuerdo con el plan de manejo.<sup>1289</sup>
- (iv) El subsistema privado: se compone de las áreas protegidas de propiedad privada que la Autoridad Ambiental Nacional haya declarado como tales, de acuerdo con los criterios previos que emita. En este caso, la administración le corresponde a los propietarios, de acuerdo con el plan de manejo.<sup>1290</sup>

737. De esta manera, se establece taxativamente la forma de integración del SNAP; sin embargo -y a pesar de que uno de los objetivos del SNAP es la protección hídrica- en ninguno de sus subsistemas se incorpora a las APH.

### (iii) Sobre las áreas protegidas y las de protección hídrica.

738. Como se ha señalado, la Constitución prevé tres características de las áreas protegidas: (i) las personas naturales o jurídicas extranjeras no pueden adquirir a ningún título tierras o concesiones en estas; (ii) se encuentra prohibida la actividad extractiva de recursos no renovables en estas; y, (iii) el Estado central tiene competencia exclusiva sobre estas. En la presente sección se determinarán por otra parte cuáles son las áreas de protección hídricas y cómo estas se diferencian de otros mecanismos de protección que ha previsto el legislador. Se anota que no existe norma constitucional que incluya a las áreas de protección hídrica en el SNAP o, dentro del régimen de áreas protegidas expresamente.

739. Ahora bien, las Naciones Unidas reconocen a las áreas protegidas como:

“[U]n espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado legalmente o por otros medios eficaces, con el fin de lograr la conservación a largo plazo de la naturaleza y los servicios de los ecosistemas y valores culturales asociados. Aunque proteger los ecosistemas es esencial para la vida, las áreas protegidas también apoyan los medios de subsistencia y las aspiraciones de los seres humanos. Casi la mitad de la población mundial depende directamente de las áreas protegidas para sus medios



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

de vida, y muchas de las personas más vulnerables dependen directamente de las áreas protegidas para satisfacer sus necesidades diarias de subsistencia.”<sup>1291</sup>

740. En el Convenio de Naciones Unidas Sobre la Diversidad Biológica (CDB), del cual el Ecuador es Parte<sup>101</sup>, en su artículo 2 define a las áreas protegidas como ‘un área definida geográficamente que está designada o regulada y administrada para lograr objetivos de conservación específicos’<sup>1292</sup> y, en su artículo 8, establece lo siguiente:

“Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

- (i) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;
- (ii) Cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;
- (iii) Reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible;
- (iv) Promoverá la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales;
- (v) Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas”.<sup>1293</sup> (El subrayado no es del original)

741. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) define a una área protegida como ‘un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y administrado, a través de medios legales u otros medios efectivos, para lograr la conservación a largo plazo de la naturaleza con los servicios ecosistémicos asociados y la cultura valores.’<sup>1294</sup> Esta definición es compatible con la definición de área protegida del CDB desarrollada con anterioridad, y estas definiciones sustentan la Base de Datos Mundial sobre Áreas Protegidas.

742. Específicamente, respecto de los recursos hídricos, la LORHUA prevé varias figuras para la protección de los recursos hídricos, entre las que se encuentran:

- (i) Las servidumbres de uso público: se establecen en los terrenos que lindan con los cauces públicos en su extensión longitudinal;<sup>1295</sup>
- (ii) Las zonas de protección hídrica (ZPH): tienen una extensión de 100 metros de anchura medidos horizontalmente a partir del cauce,<sup>1296</sup> y se establecen para la ‘protección de las aguas que circulan por los cauces y de los ecosistemas asociados’<sup>1297</sup>. La consecuencia de que exista una zona de protección hídrica es

---

<sup>101</sup> El Ecuador ratificó el Convenio con fecha 23 de febrero de 1993, sin presentar reservas.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- que el cualquier aprovechamiento que se busque desarrollar a cierta distancia del cauce debe ser autorizada por la Autoridad Única del Agua;
- (iii) Las zonas de restricción (ZRH): se fijan en los acuíferos y, de disponerse su creación, no se pueden otorgar nuevas autorizaciones de uso de aguas subterráneas;<sup>1298</sup>
  - (iv) Las zonas de protección hidráulica: se fijan para las obras hidráulicas de transporte y se consideran como parte del dominio público;<sup>1299</sup> y,
  - (v) Las áreas de protección hídrica (APH).<sup>1300</sup>

743. La LORHUA regula a las APH dentro de las ‘garantías preventivas’ que contiene la ley en el artículo 78:

“Se denominan áreas de protección hídrica a los territorios donde existan fuentes de agua declaradas como de interés público para su mantenimiento, conservación y protección, que abastezcan el consumo humano o garanticen la soberanía alimentaria, las mismas formarán parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

La Autoridad Única del Agua, previo informe técnico emitido por la Autoridad Ambiental Nacional y en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el ámbito de sus competencias, establecerá y delimitará las áreas de protección hídrica que sean necesarias para el mantenimiento y conservación del dominio hídrico público.

El uso de las áreas de protección hídrica será regulado por el Estado para garantizar su adecuado manejo. El régimen para la protección que se establezca para las áreas de protección hídrica, respetará los usos espirituales de pueblos y nacionalidades. En el Reglamento de esta Ley se determinará el procedimiento para establecer estas áreas de protección hídrica, siempre que no se trate de humedales, bosques y vegetación protectores.

Cuando el uso del suelo afecte la protección y conservación de los recursos hídricos, la Autoridad Única del Agua en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las circunscripciones territoriales, establecerá y delimitará las áreas de protección hídrica, con el fin de prevenir y controlar la contaminación del agua en riberas, lechos de ríos, lagos, lagunas, embalses, estuarios y mantos freáticos.<sup>1301</sup> (El subrayado no es del original)

744. De lo anterior se resalta que las áreas de protección hídrica forman parte del SNAP, aunque la norma no establece a que subsistema pertenecen, y no conforma un subsistema en sí mismo. La LORHUA señala que le corresponde a la Autoridad Única del Agua ejecutar la



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

planificación hídrica sobre el ‘Plan Nacional de Recursos Hídricos’ (PNRC) y ‘Planes de Gestión Integral de Recursos Hídricos’ (PGRH).<sup>1302</sup> Estos documentos son elaborados por la Autoridad Única del Agua, el Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua y los consejos de cuenca.<sup>1303</sup> Ahora bien, dentro del PNRC se debe incluir la ‘descripción de las fuentes de agua y de las áreas de protección hídrica en cada cuenca y los medios de salvaguardarlas.’<sup>1304</sup>

745. El Reglamento de la LORHUA señala que, para establecer a un área de protección hídrica como tal, se debe iniciar un procedimiento administrativo a cargo de la Autoridad de Demarcación Hidrográfica (ADH)<sup>102</sup>. La ADH inicia el proceso con una delimitación provisional del área de protección hídrica en donde se incorporan los estudios técnicos. Posterior a esto, la ADH traslada a la Autoridad Ambiental Nacional la delimitación provisional del área de protección hídrica y le solicita un informe técnico. Luego, se pide informe a los GADs de la correspondiente área territorial. De la misma forma, se hace pública la práctica del procedimiento con la delimitación provisional existente para que los titulares de los terrenos afectados puedan formular alegaciones; todo ello en el plazo de treinta días. Como se puede notar existen varios niveles de gobierno, grupos y comunidades involucradas debido a la extensión de los recursos hídricos que están en proceso de delimitación. Recibidos los informes y alegaciones, la ADH los examina y en el plazo de 30 días emitirá la resolución con la delimitación definitiva del área.

746. En complemento a lo señalado por la LORHUA y su Reglamento, el Ministerio del Ambiente emitió el Manual de Procedimiento para la Delimitación y Establecimiento de Áreas de Protección Hídrica que busca estandarizar a nivel nacional el procedimiento para identificar, delimitar las fuentes de agua y sus áreas de influencia para, de tal forma, establecer las APH, a través de la Autoridad Única del Agua, por medio de la Demarcación Hidrográfica y se excluye de este procedimiento a las áreas protegidas como humedales, bosques y vegetación protectores.<sup>1305</sup>

### (iv) Sobre los principios ambientales.

747. La Constitución en su artículo 10 reconoció a la naturaleza como sujeto de derechos<sup>1306</sup> y reconoce en el artículo 14 como parte de los derechos de la población el derecho ‘a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*’.<sup>1307</sup> Además, declara de interés público la ‘preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados’.<sup>1308</sup> En la misma línea, reconoce y garantizará a las personas ‘El derecho a vivir en

---

<sup>102</sup> De conformidad con el Decreto Ejecutivo No. 1007 esta autoridad se fusionó con el Ministerio del Ambiente y la Secretaría del Agua; en la actualidad estas funciones las cumplen las direcciones zonales de conformidad con lo previsto en los artículos 6 y 8 del Orgánico Funcional.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza'.<sup>1309</sup>

748. La Constitución ha definido a la naturaleza en su artículo 71, como:

“La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.”<sup>1310</sup> (El subrayado no es del original)

749. La Constitución fija los principios que se deben respetar respecto al ambiente, así el artículo 395 señala:

“La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales:

1. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.
2. Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional.
3. El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.
4. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas (sic) se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza”.<sup>1311</sup>

750. De lo anterior, se evidencia la voluntad del constituyente de brindar una protección especial a la naturaleza. En este sentido, el *sumak kawsay* concibe que la existencia del ser humano se encuentra íntimamente relacionada con la naturaleza. Así, el desarrollo del ser humano debe tomar en consideración la interrelación de este con el mantenimiento y preservación de un medioambiente sano, para así cumplir y garantizar los derechos de las personas de manera progresiva.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

751. En este contexto, es necesario señalar que los recursos hídricos son imprescindibles para el sostén de la vida, conservar el balance físicoquímico del planeta, riego de cultivos en la agricultura, actividades pecuarias, perpetuar diversos ciclos biogeoquímicos, centrales hidroeléctricas, estabilidad del clima, mantenimiento de ecosistemas y de la biodiversidad.<sup>1312</sup>

### ***(b) Identificación de la problemática***

752. Como se ha señalado, actualmente no existe una norma constitucional que prevea que las APH forman parte del SNAP. Solamente la LORHUA lo declara así. En principio, parecería que, con ello, las APH reciben todos los beneficios de este sistema. Sin embargo, en la práctica no existe una asignación de las APH dentro de un subsistema, por lo cual, se ha identificado los siguientes problemas:

- (i) La ausencia de un modelo de gobernanza, financiamiento y sistemas de participación en su implementación;
- (ii) El peligro de un desabastecimiento de recursos hídricos; y,
- (iii) Susceptibilidad al mercado criminal y los delitos ambientales.

#### (i) Sobre la ausencia de un modelo de gobernanza, financiamiento y sistemas de participación en su implementación

753. El marco de protección hídrico ecuatoriano no ha considerado que los recursos hídricos, por su naturaleza física y jurídica no pueden pertenecer a uno de los subsistemas del SNAP, en función de: (i) las características especiales físicas inherentes al agua; y, (ii) la naturaleza del agua como un bien un bien de uso público que configura un derecho de las personas, impide que sea un objeto apropiable y, por lo tanto, asignable a uno de los subsistemas. Por ello, las protecciones a los recursos hídricos son meramente enunciativas; pues no se han previsto estructuras sistémicas que permitan ejecutarlas.

#### *Las características físicas inherentes al agua.-*

754. Las APH no pueden pertenecer a ningún subsistema creado por el constituyente debido a que su extensión y su cauce natural, - que se encuentra actualmente protegido - incide en varios de los subsistemas. Es decir, puede encontrarse tanto en un GAD, en una comunidad, en un área privada, así como en propiedad estatal, o en varios de ellos al mismo tiempo. Por lo cual, no se subsume a ninguno de los cuatro subsistemas del SNAP.<sup>1313</sup>

755. Por tanto, a pesar de la declaración legal de que pertenece al SNAP, al no adecuarse a ninguno de los subsistemas, el Estado central carece de mecanismos reales para otorgarle tal protección y, por tanto, no le son aplicables los beneficios de programas de gobernanza,



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

financiamiento y mecanismos de participación para su protección, que, como se verá en adelante, son propios de los subsistemas.

### Las características jurídicas del agua.-

756. Además de ello, las APH son una figura de conservación con enfoque ecosistémico, que buscan garantizar las fuentes de agua para los diferentes usos y aprovechamientos tanto para consumo humano, riego y actividades productivas del país. Se trata de una figura especial para territorios donde se encuentren fuentes de agua declaradas de interés público para su mantenimiento, conservación y protección.<sup>1314</sup> Es decir, debido a la caracterización que le da la Constitución al agua como un bien de uso público no es susceptible de apropiación o de ejercicio del derecho real de propiedad por una persona, colectividad, niveles de gobierno o del estado.

757. Al respecto, la norma constitucional en su artículo 318 es clara al definir a este recurso de la siguiente manera: ‘El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado.’<sup>1315</sup> Es decir, no es posible que sea sujeto de dominio.<sup>103</sup> Tal como se mencionó, pertenecen a aquellos ‘bienes nacionales de uso público’, y su ‘dominio pertenece a la Nación toda’.<sup>1316</sup> Así mismo, la administración de este bien le compete exclusivamente al Estado, como se señaló, con lo cual, no puede ser asignado claramente a ninguno de los subsistemas previstos en el SNAP.

758. Como se señaló ya, los cuatro subsistemas creados de acuerdo con el COAM son propiedad de los que solicitantes con ciertas particularidades respecto a los derechos de uso, ya que su uso tiene que ser sostenible como bien lo señala el artículo 37 del referido cuerpo legal: ‘En las áreas protegidas se deberán establecer limitaciones de uso y goce a las propiedades existentes en ellas y a otros derechos reales que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de sus objetivos de conservación.’<sup>1317</sup> Por estas particularidades la APH requiere por una parte del grado de protección que gozan los subsistemas pertenecientes del SNAP, pero por sus particularidades no puede ajustarse a un subsistema creado previamente por la Constitución.

### Sobre la posible inconstitucionalidad de la única disposición legal que vincula las APH al SNAP.

759. Adicionalmente, se recalca que la LORHUA -la única norma que incluye a las APH dentro del SNAP- fue declarada como inconstitucional por la forma por contrariar el artículo 57 numeral 17 de la Constitución; esto es, el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionales indígenas a ser ‘consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.’<sup>1318</sup>

---

<sup>103</sup> En consecuencia, no pueden ser sujeto a disposición y su uso se encuentra supeditado al bien común.





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

760. La Corte Constitucional señaló que, de conformidad con el artículo 95 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), la regla general es que la declaratoria de inconstitucionalidad tenga efectos inmediatos, pero de manera excepcional la Corte Constitucional puede diferir los efectos de la sentencia, cuando su inconstitucionalidad produzca un vacío normativo que afecte la plena vigencia de los derechos o produzca graves daños; con lo cual, la LORHUA actualmente se encuentra vigente, solamente hasta la aprobación de la nueva normativa.

761. Con lo cual, se observa que existe un riesgo inminente de que, el contenido de la LORHUA se modifique por completo, particularmente el citado artículo 78 que señala que las APH son parte del SNAP, o -en el peor escenario- se encuentra en peligro la misma existencia de las APH. Se recalca que la LORHUA y su Reglamento son las únicas normas en todo el ordenamiento jurídico ecuatoriano que protegen a las APH. Por lo que, que en el caso de que exista una reforma de fondo real, podría dejar a las APH desprotegidas, existiendo una vulneración al derecho al agua de todos los ecuatorianos; así como también impediría al Estado central su protección y manejo.

Sobre la ausencia de un modelo de gobernanza

762. La UNESCO ha señalado la importancia de la implementación de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) que cubre dos aspectos esenciales: unos duros relacionados con la infraestructura, y otros blandos referidos con la gobernanza de la gestión de los recursos hídricos.<sup>1319</sup> Se ha definido a este último modelo de gobernanza como:

“[U]n proceso que promueve el desarrollo y la gestión coordinad[a] del agua, la tierra y los recursos relacionados, a fin de maximizar el bienestar económico y social resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales.”<sup>1320</sup>  
(El subrayado no es del original).

763. Las áreas de protección hídrica debido a que no se encuentran recogidas como parte estructural dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, no tienen un modelo de gobernanza, por lo cual, no reciben funcionamiento suficiente, ni se establecen marcos de participación que garanticen la realización de actividades de protección, conservación y mantenimiento correspondientes.

764. Las áreas de protección hídrica no cuentan con un modelo de gobernanza por medio del cual se pueden llevar a cabo las actividades tendientes a su conservación, mantenimiento y protección por lo cual ninguna de sus actividades se realiza de manera estructurada, en el marco de lo dispuesto por la LORHUA. A pesar de que la LORHUA ordena que se deberán



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

dirigir actividades tendientes a la protección, conservación y mantenimiento de las áreas de protección hídrica, estas no se llevan a cabo de manera adecuada debido a que no existe un plan coordinado y estructurado para que exista efectivamente la garantía del agua.

765. A agosto del 2022, se han declarado 16 APH, con un área de 65.988,4 hectáreas (ha), de conformidad con la IMAGEN 23, inserta a continuación:

Orden	Nombre	Beneficiarios directos (personas)	Año establecimiento	Superficie (ha)	DPA Provincia
1	PONCE PALUGUILLO	6.082	nov-18	4.260,63	Pichincha/Napo
2	KAYAMBI	35.252	dic-18	9.920,56	Pichincha
3	CHINI / DÉLEG	20.857	feb-19	2.119,74	Cañar/Azuay
4	RÍO PINDO GRANDE	13.470	may-19	229,49	Pastaza
5	MOJANDITA CURUBÍ	2.420	oct-20	549,73	Imbabura/Pichincha
6	SAN ISIDRO	216	nov-20	1.071,98	Cotopaxi
7	SANTA ROSA	2.614	ene-21	4.665,63	El Oro
8	HUAMBALÓ-LA MOYA	83.975	mar-21	158,84	Tungurahua
9	RÍO GARRAPATA	1.500	abr-21	1.143,02	Manabí
10	NORTE DEL ECUADOR	75.709	may-21	30.542,72	Carchi
11	MOJANDA	39.144	jun-21	6.097,03	Pichincha
12	SAN JORGE DE PATATE	5.844	jul-21	215,13	Tungurahua
13	TELIGOTE	1.524	ago-21	198,10	Tungurahua
14	SAN SIMÓN DE QUINLLUNGA-GUARANDA	683	oct-21	556,58	Bolívar
15	SANTA ELENA	52.000	dic-21	166,50	Cotopaxi
16	SIMIATUG	9.731	Jul-2022	4.092,78	Bolívar

IMAGEN 23: HECTÁREAS POR APH<sup>104/321</sup>

766. A septiembre de 2022, se encuentran distribuidas las áreas de protección hídrica en el territorio ecuatoriano de la siguiente manera:

<sup>104</sup> Contenido en el Oficio Nro. MAATE-MAATE-2022-0598-O remitido por el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

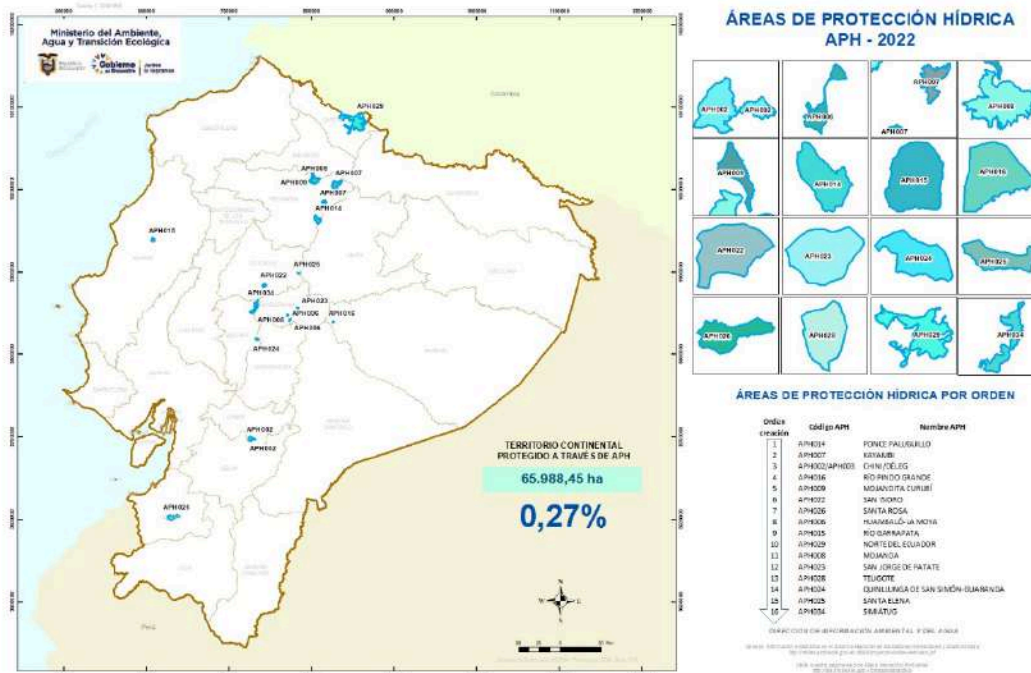


IMAGEN 24: MAPA APH 2022<sup>1322</sup>

767. A pesar de que las áreas de protección hídricas están establecidas en el artículo 78 de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua y el procedimiento para su declaratoria consta en el artículo 71 del Reglamento a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua, no existe un modelo de gobernanza definitivo para las mismas. Por lo tanto, ninguna de las 16 áreas de protección hídrica cuenta con un modelo de gobernanza que vigile el cumplimiento de las obligaciones derivadas de su declaratoria.<sup>1323</sup>

768. Por lo cual, las APH son zonas meramente enunciativas, pues en la actualidad, ninguna de las APH que se han calificado como tal cuentan con uno de estos modelos. La falta de un modelo de gobernanza no solo impide que se alcance el objetivo descrito con anterioridad de los ODS, sino además solo a través de una buena gestión y gobernanza del agua, se podría dar cumplimiento del goce de una variedad de derechos humanos, incluido el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a la alimentación y los derechos humanos relacionados con un medio ambiente sano.<sup>1324</sup> Sin embargo, al no tener una gestión adecuada del agua, la protección del goce de estos derechos no se encuentra plenamente asegurado.

Sobre la ausencia de financiamiento



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

769. Adicional a ello, las APH no cuentan con financiamiento público ni privado,<sup>1325</sup> lo cual incide de manera negativa en la posibilidad de que se dirijan las actividades tendientes a su protección para garantizar el derecho del agua. A pesar de que se crearon las áreas de protección hídrica para la conservación, mantenimiento y protección de fuentes de agua ya que abastecen el consumo humano y garantizar la soberanía alimentaria. Es por esto por lo que, en la práctica, para llevar a cabo las tres actividades requeridas por la ley, se debería asignar un presupuesto para poder dirigir esas actividades, sobre todo aquellas de protección y mantenimiento, lo que no se efectúa en el marco legal de las APH.

770. Por tanto, a pesar de que la declaratoria de una fuente de agua en calidad de área de protección hídrica resulta con que existan prohibiciones para la minería, la apropiación privada de dichas zonas, debido a la falta de financiamiento es imposible por parte del poder estatal una revisión de cumplimiento de dichas medidas, así como ejercer actividades tendientes para su mantenimiento, protección y conservación. Más aún si este sistema se encuentra al margen de su desaparición debido a la inconstitucionalidad declarada por parte de la Corte Constitucional.

771. El financiamiento para la protección y tratamiento de los recursos hídricos, como se ha demostrado en líneas anteriores, se ha convertido en una situación compleja de resolver. Además, cabe destacar que ‘no existen muchos estudios empíricos en el mundo acerca de los costos financieros y económicos respecto a los recursos hídricos’,<sup>1326</sup> por lo que, se convierte en un desafío determinar con exactitud la inversión requerida para su protección.

772. Al agua se le ha otorgado un valor económico, el mismo que ‘se deriva del valor de uso a) directo (empleo en actividades agrícolas, industriales, etc.), b) indirecto (descontaminante ambiental, para concebir el hábitat), c) no uso de existencia y legado (sitios históricos, bellezas naturales) y d) valor de opción (hábitat de biodiversidad, potencial uso y no uso).’<sup>1327</sup> Los costos comprenden la operación, mantenimiento, abastecimiento, capital, oportunidad y externalidades. Cabe señalar que, el valor del agua no se establece únicamente a partir de términos económicos, sino también de valores ecológicos y de sustentabilidad.<sup>1328</sup>

773. Por otra parte, en la Declaración de Dublín en 1992 determinó la necesidad de establecer el valor del agua de la siguiente forma:

“En el pasado la ignorancia del valor económico del agua condujo al derroche y a la utilización de este recurso con efectos perjudiciales para el medio ambiente. La gestión del agua en su condición de bien económico, esto es muy importante para conseguir un aprovechamiento eficaz y equitativo del agua y así favorece la conservación y protección de los recursos hídricos.”



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

774. En términos económicos ‘el valor del agua se determina de acuerdo con su curva de demanda, donde el valor neto es la diferencia entre el valor económico del agua menos el costo de consumo.’<sup>1329</sup> Por otra parte, el valor ecológico proviene de la perspectiva que el medio ambiente no es un recurso infinito y se debe procurar su preservación; los elementos a considerar son respecto a los costos por daño, costos de prevención y costos de transición. Es preciso señalar que, bajo los términos ecológicos resulta difícil tener un criterio objetivo. Respecto al valor de sustentabilidad se considera que se compone de los procesos económicos, ecológicos, culturales y tecnológicos.<sup>1330</sup>

775. En consecuencia, de no existir financiamiento para garantizar la protección del agua de acuerdo con sus requisitos, entonces no se pueden ejecutar las actividades de protección, conservación y mantenimiento de este recurso hídrico. Por lo cual a pesar de ser importante el valor económico de los recursos hídricos, debido a las particularidades específicas de cada área de protección hídrica, no es posible establecer el valor económico de cada uno, con el fin de determinar una asignación. El financiamiento en conjunto con un modelo de gobernanza permitirá el uso eficiente de los recursos para su mantenimiento, conservación y protección, a pesar de que, como se ha demostrado se convierte compleja la determinación de su valor.

### Ausencia de los programas de participación

776. Ahondando en esta problemática, otro de los elementos faltantes respecto al funcionamiento de las APH son los programas de participación, donde su principal intención es la vinculación de la sociedad a los programas de creación de las APH y su adecuada conservación. La participación es un principio que busca la integración de la sociedad con la creación y mantenimiento de las áreas protegidas, que en este caso se trata de las APH. Tiene como fin comprometer a los ciudadanos, específicamente a las comunidades cercanas, en el cuidado de los recursos, con el objetivo de que sean tanto partícipes como responsables.<sup>1331</sup> Desde inicios del siglo XXI ‘se ha argumentado que la conservación puede ser más efectiva si las comunidades vinculadas participan de manera activa’,<sup>1332</sup> para lo cual resulta conveniente generar programas de divulgación y mejorar los mecanismos de gobernanza. Por medio de la participación se busca ‘garantizar a la población el cumplimiento del ejercicio del derecho humano al agua, el derecho a vivir en un ambiente sano y la conservación de la biodiversidad.’<sup>1333</sup>

777. Por tanto, al no tener modelos de gobernanza, ni fuentes de financiamiento ni procesos participativos, no es posible ejecutar procesos de control efectivos, porque tampoco existe ninguna obligación de realizarlo,<sup>1334</sup> por lo cual el efecto de la declaración de áreas de protección hídrica carece de un marco institucional acorde con la importancia de las fuentes de agua para el Ecuador así como todos los que habitan los hábitats que dependen de ellas.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### (ii) El peligro del desabastecimiento de los recursos hídricos

778. Como ya se ha indicado, el agua es un recurso de importancia ineludible para el marco constitucional ecuatoriano, pero su existencia se encuentra amenazada por la peligrosidad de la desaparición del agua, o por la desaparición de fuentes de agua que no estén contaminadas. Es por tanto esencial para el medio ambiente, y para la supervivencia de los ecuatorianos, que exista una garantía de su protección, conservación y mantenimiento.

779. El uso del agua ha venido aumentando un 1% anual en todo el mundo desde los años 80 del siglo pasado, impulsado por una combinación de crecimiento de la población, desarrollo socioeconómico y cambio en los modelos de consumo. La demanda mundial de agua se espera que siga aumentando a un ritmo parecido hasta 2050, lo que representa un incremento del 20 al 30% por encima del nivel actual de uso del agua, debido principalmente al aumento de la demanda en los sectores industrial y doméstico<sup>1335</sup>.

780. Más de 2.000 millones de personas viven en países que sufren una fuerte escasez de agua, y aproximadamente 4.000 millones de personas padecen una grave escasez de agua durante al menos un mes al año. Los niveles de escasez seguirán aumentando a medida que crezca la demanda de agua y se intensifiquen los efectos del cambio climático.<sup>1336</sup> Aunque el estrés hídrico<sup>105</sup> promedio mundial es solo del 11%, 31 países experimentan estrés hídrico entre el 25% (que se define como el umbral mínimo de estrés hídrico) y el 70%, y 22 países están por encima del 70%, y por lo tanto están bajo un estrés hídrico severo. El creciente estrés hídrico indica un uso sustancial de los recursos hídricos, ocasionando a su vez mayores impactos en la sostenibilidad de estos y un creciente potencial de conflictos entre los usuarios.<sup>1337</sup> Esto, sumado a varios factores relacionados con el cambio climático, convierte en vital para los Estados el adoptar medidas de protección de recursos y su conservación.

781. El II Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el mundo, reporta que el planeta Tierra cuenta con 1400 millones de kilómetros cúbicos de agua, de los cuales el 97.5% corresponde a agua salada. Del 2.5% restante de agua dulce, 68.7% corresponde a agua inaccesible congelada en los polos, el 30.1% se encuentra en el subsuelo, y únicamente el 0.4% proviene de ríos, lagos y de la atmósfera que a su vez configura el 25% y 40% del agua potable que consume el mundo proviene del subsuelo.<sup>1338</sup>

782. Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), advierte que las alteraciones climáticas afectarán la disponibilidad, calidad y cantidad de agua requerida para las necesidades humanas básicas, socavando así el

---

<sup>105</sup> Se habla de estrés hídrico cuando la demanda de agua es más alta que la cantidad disponible durante un periodo determinado o cuando su uso se ve restringido por su baja calidad. El estrés hídrico provoca un deterioro de los recursos de agua dulce en términos de cantidad y de calidad.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

derecho básico al uso del agua potable y al saneamiento para miles de millones de personas. El estudio destaca que en la actualidad unos 2200 millones de personas carecen de agua potable y 4200 millones, el 55% de la población mundial, carecen de un sistema de saneamiento adecuado.<sup>1339</sup>

783. Mientras la tasa de crecimiento demográfico se ha duplicado durante el último siglo, el consumo de agua se ha multiplicado por seis. Para el año 2030, se estima que la demanda por el preciado líquido aumentará en un 60%. Actualmente, un africano consume en promedio 30 litros por día, un palestino 70, un israelí 260 litros, un estadounidense 700, y un europeo 200. Se calcula que el agua necesaria para hacer crecer la comida para las necesidades diarias de un individuo es de 2700 litros.<sup>1340</sup>

784. Es importante destacar que, respecto del derecho al agua, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su Informe Anual correspondiente al año 2015, ha señalado lo siguiente:

“11. En ese contexto, desde inicios de este siglo, los esfuerzos globales se concentraron en garantizar el acceso al agua como una de las prioridades esenciales de la comunidad internacional, en vista de constituir una base ineludible para la satisfacción de otros derechos y para la disminución de la pobreza y la pobreza extrema en sus múltiples dimensiones. Es así, como en el marco del objetivo siete de los ‘Objetivos de Desarrollo del Milenio’ (referido a la garantía de la sostenibilidad del medio ambiente), la meta 10 planteó como finalidad reducir para el año 2015 a la mitad, el porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible al agua potable y al saneamiento básico. La Región de las Américas alcanzó la meta mundial para el acceso a agua potable con una cobertura de 92% en el año 2012. No obstante, lo cual, de la información disponible se desprende que aún 37 millones de personas en las Américas carecerían de acceso a una fuente mejorada de agua y se estima que de esta cifra, el 60% (23 millones) vive en zonas rurales. Asimismo, de la información disponible se desprende que muchos de los desafíos relacionados con el acceso al agua en las Américas están asociados a la situación de desigualdad que caracteriza al hemisferio, y que en consecuencia se traducen en situaciones de discriminación en el acceso al agua en perjuicio de personas, grupos y colectividades históricamente excluidas.”<sup>1341</sup> (El subrayado no es del original)

785. Latinoamérica no escapa de dicha realidad, según el informe realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), América Latina pierde 1000 millones de dólares anuales por la degradación de suelos, ha perdido más de 50 millones de hectáreas de bosques en los últimos treinta años, y más de 70 millones de sus habitantes no tienen acceso a agua potable. En la región centroamericana la disponibilidad de agua potable per cápita bajó



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

un 62% en los últimos cincuenta años, dos de cada cinco personas no cuentan con acceso a líquido potable, y sólo un tercio posee conexión a sistemas de saneamiento.<sup>1342</sup>

786. En consecuencia, es necesario que el Ecuador tome medidas efectivas para combatir el desabastecimiento de recursos hídricos que afectaría no solo la posibilidad de una vida digna de las personas, y garantizar los derechos al agua y la soberanía alimentaria, pero se podría volver hasta una cuestión de subsistencia.

### (iii) Susceptibilidad al mercado criminal y los delitos ambientales

787. Adicional a ello la consecuencia de esta falta de protección conlleva que los mercados relacionados con minería ilegal y delitos ambientales aprovechen y puedan realizar sus actividades delictivas. La situación de los mercados criminales en Latinoamérica respecto a los delitos para la extracción ilegal de recursos no renovables, constan como el quinto delito de mayor generalidad con un índice de 4.37, solamente superado por delitos de venta y comercio de drogas.<sup>1343</sup>





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### Puntuaciones de los mercados criminales, Américas

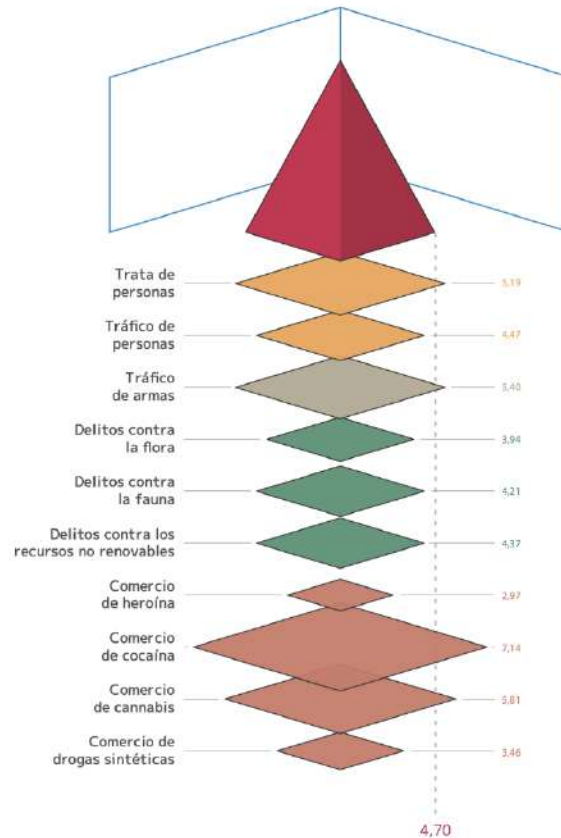


IMAGEN 25: PUNTUACIONES DE LOS MERCADOS CRIMINALES, AMÉRICAS<sup>1344</sup>

788. Una de las amenazas más peligrosas que enfrenta el agua en Ecuador es la exposición permanente a la actividad criminal. Como se detalla en la IMAGEN 25, en los mercados criminales se incluye a los delitos contra la flora, fauna y los recursos no renovables, demostrándose que el comercio ilícito de recursos no renovables como el tráfico de oro u otros recursos es un grave fenómeno que afecta de manera crítica la conservación y mantenimiento de los recursos naturales, en especial y en el caso específico a los recursos hídricos. En el caso ecuatoriano esta amenaza se encuentra en las provincias de Imbabura, Sucumbíos, Morona Santiago, Zamora Chinchipe Azuay, y Esmeraldas.<sup>1345</sup>

789. En consecuencia, se tienen que tomar medidas de protección para los recursos hídricos, especialmente ellos que se emplean para el consumo humano y la soberanía alimentaria. Esta problemática se vería limitada y controlada con la creación de APHs que ganarían la oficialidad y carácter de protección constitucional si se elevaran a su reconocimiento como subsistema en la Constitución.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *(c) Fundamentación del proyecto de enmienda.*

790. Debido a las problemáticas suscitadas es necesario realizar una enmienda constitucional que permita efectivamente garantizar la protección de las fuentes de agua que corresponden a las áreas de protección hídrica por lo que se propone la creación de un subsistema específico dentro del SNAP para las APH. Esta medida permitirá:

- (i) Garantizar la existencia de las APH por medio de la creación de un subsistema del SNAP lo cual responde a la necesidad de prevenir el desabastecimiento de recursos hídricos;
- (ii) Implementación de un modelo de gobernanza con el debido financiamiento y modelos de participación que garantice el mantenimiento, conservación y protección de las APH;
- (iii) El subsistema permitirá mayor inversión en turismo sin que exista una afectación a las áreas de protección hídrica;
- (iv) Efectos mediatos de la creación del subsistema de áreas de protección hídrica, como la garantía de derechos humanos y el fomento de la soberanía alimentaria;

(i) Se garantiza la existencia de las APH por medio de la creación de un subsistema del SNAP lo cual responde a la necesidad de prevenir el desabastecimiento de recursos hídricos

791. Al crear un subsistema independiente en la Constitución de la República del Ecuador para las APH, se asegurará la persistencia de estas áreas y que no sea susceptible de eliminación o de desnaturalización de su objeto por modificaciones legislativas. De esta manera se evita la posibilidad de existencia de un sistema que busca esencialmente la protección, mantenimiento y conservación de fuentes de agua que, al ser declaradas de interés público, se prohíben ciertas actividades en ellas, y que en consecuencia garantizan ciertos derechos.

792. La creación de este subsistema es una medida adecuada para combatir el desabastecimiento de los recursos hídricos ya que permite, por una parte, resguardar y proteger las áreas de protección hídrica de actividades que afecten de manera irremediable estas fuentes de agua, pero por otra, que se tomen las medidas necesarias para que se combata la posibilidad de desabastecimiento la cual es -como ya se analizó- una amenaza real para las sociedades del mundo.

793. Adicionalmente al crear un subsistema independiente de las áreas de protección hídrica que se adecúe al SNAP, se permitirá que se ajuste dicho subsistema a las particularidades propias de los recursos hídricos que se encontrarán protegidos. Esto debido a que como no pueden ser sujetos de derechos reales de dominio de ninguna persona ni entidad estatal, por lo cual, mantendrá su característica constitucional de que el agua es un patrimonio nacional



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

estratégico de uso público, de dominio inalienable e imprescriptible del Estado.<sup>1346</sup> Adicionalmente, al pertenecer a su propio subsistema se podrán destinar recursos directamente a este subsistema por parte de las distintos planes de financiamiento, de un modelo de gobernanza e idealmente cumplir con el objetivo de las ODS, y finalmente se garantizarán mecanismos participativos de protección del agua.

794. Uno de los principales mecanismos de adaptación al cambio climático, es una adecuada gestión de los recursos hídricos, sostenible y equitativa. No adoptar mecanismos para esta gestión adecuada, pone en riesgo otras medidas de adaptación en subsistemas como el económico, social, ambiental y político. El reconocimiento de APH en el SNAP debe ser considerado como una medida de adaptación al cambio climático, que aporte a garantizar de manera sostenible el acceso a agua de calidad, reducir conflictos sociales que se presenten por su escasez, garantizar eficiencia en la inversión pública por disponer de fuentes aptas para los distintos usos, reducir el gasto público -principalmente en salud- derivado de la mala calidad del agua o su escasez. Cuidar las fuentes de agua es una medida eficiente de adaptación al cambio climático, que se implementa por la creación de un subsistema de áreas de protección hídrica y su inclusión en el SNAP como una respuesta integral.

795. Lo manifestado, permitirá que aquellos territorios con fuentes de agua declaradas de interés público y que abastezcan el consumo humano o garanticen la soberanía alimentaria, sean mantenidas, conservadas y protegidas, cumpliendo con los mismos parámetros que otras áreas del SNAP; por tanto, no podrán afectarse por actividades extractivas de hidrocarburos y minería metálica, a excepción de lo dispuesto por la Constitución de la República.

796. El permitir elevar el nivel de conservación de las áreas de protección hídrica y convertirlo en un subsistema que forme parte del SNAP, garantizará lo dispuesto en el artículo 407 de la Constitución que establece [s]e prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal.<sup>1347</sup> En consecuencia, se aumentará la garantía de protección por parte del ordenamiento jurídico en la que ninguna actividad extractiva de recursos naturales se podrá realizar en esta. Esta medida es esencial para poder combatir el crimen organizado y las actividades extractivas ilegales, especialmente la minería ilegal.

797. De manera adicional al crear el subsistema de APH, estos recursos hídricos que pertenecerán a las áreas protegidas del mismo se encontrarán cubiertas por el principio de intangibilidad previsto en el artículo 397 de la Constitución de la República que dispone:

“Art. 397.- (...) Para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a: 4. Asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, de tal forma que se garantice la



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas de los ecosistemas”.

798. En consecuencia, la creación de un subsistema de áreas de protección hídrica conlleva por una parte una garantía de protección de las fuentes de agua declaradas de interés público y afianzar su protección y existencia a pesar de la posibilidad de reformas legislativas. Adicionalmente, la creación de un subsistema es la única medida que permitirá que las áreas de protección hídrica pertenezcan efectivamente al SNAP, ya que por sus particularidades especiales no puede ajustarse en ninguno de los subsistemas actualmente vigentes en la Constitución.

### (ii) Implementación de un modelo de gobernanza con el debido financiamiento y modelos de participación que garantice el mantenimiento, conservación y protección de las APH

799. Como se ha demostrado, uno de los grandes problemas que afronta las áreas de protección hídrica, es que al no poder ajustarse a un subsistema del SNAP no tiene un modelo de gobernanza y por tanto no recibe el financiamiento adecuado, ni se garantizan los modelos de participación. Al crear un subsistema que pertenezca al SNAP se garantizarán cada uno de los elementos de manera eficiente por lo cual las actividades tendientes a su conservación, mantenimiento y protección se verán fortalecidos garantizando por tanto varios derechos como se verá posteriormente.

800. Los beneficios de la protección, conservación y preservación de las APH en el sistema del SNAP, así como también de la práctica de protección de las zonas de recarga hídrica en su entendimiento global son varios, de los cuales se puede destacar los siguientes:

- “(i) Aumento de la capacidad de las comunidades rurales para salvaguardar el acceso sostenible al agua, en cantidad y calidad, adecuada para los medios de vida, el bienestar humano y el desarrollo socioeconómico.
- (ii) Reducción del riesgo a desastres relacionados con el agua, ya sea por su exceso o déficit.
- (iii) Protección contra la contaminación y los vectores nocivos transmitidos por el agua.
- (iv) Reducción de la vulnerabilidad en las comunidades beneficiarias ante eventos de variabilidad climática.
- (v) Fortalecimiento de las estructuras de gobernanza adaptativa.”<sup>1348</sup>

801. Como se señaló anteriormente, las APH al no tener un mecanismo de gobernanza no se puede implementar de manera idónea los proyectos que permitan por una parte la protección, conservación y mantenimiento de estos recursos hídricos, pero más aún que se maneje de manera adecuada el financiamiento y modelos participativos para garantizar que las



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

comunidades y los pueblos se vean involucrados, así como las actividades de control que se deberán dirigir de aprobarse en referéndum que se cree un subsistema de APH, ya que la norma pertinente ordena que se deberán aplicar mecanismos de control y vigilancia.

802. En la actualidad de acuerdo con lo dispuesto por el Acuerdo Ministerial 83 emitido por el MAATE en su artículo 26 dispone que respecto a los SNAP se deberán realizar actividades de control y vigilancia:

“La Autoridad Ambiental Nacional es el ente de regulación y control de la gestión ambiental del país y, en ese marco, de las áreas que integran el SNAP. Sin perjuicio de lo anterior, en las áreas protegidas de los subsistemas: autónomo descentralizado, comunitario y privado las actividades de control y vigilancia estarán a cargo de los administradores de cada una de ellas, de acuerdo a las competencias establecidas para cada uno en la normativa ambiental vigente y respectivos planes de manejo. De evidenciarse una presunta invasión o asentamiento informal, infracciones, ingresos no autorizados o extracción indebida de biodiversidad los administradores o terceros deberán poner en conocimiento de la Autoridad Ambiental Nacional a fin de coordinar las acciones legales que correspondan.”<sup>1349</sup>

803. En consecuencia, se realizan actividades de patrullaje dependiendo de quien ejerce el dominio por sobre el área protegida. Actualmente las actividades de control y vigilancia de las áreas protegidas del subsistema estatal ‘se realiza[n] a través del personal asignado en territorio para la gestión de las mismas’<sup>1350</sup> mientras que respecto a los otros tres subsistemas ‘los proponentes de su creación son quienes realizan actividades de patrullaje e informan a la Autoridad Ambiental Nacional en caso de encontrar irregularidades.’<sup>1351</sup> En consecuencia, estas normas deberán ajustarse para que se ejecuten de acuerdo con las particularidades del agua, al nuevo subsistema de áreas de protección hídrica, y que se ejecuten las actividades de control.

### Financiamiento

804. Al crear un subsistema perteneciente al SNAP, se garantizarán fuentes de financiamiento. Actualmente el SNAP, goza de diversas fuentes de financiamiento, por lo que ‘se cubre a través de fondo fiscal, del presupuesto de áreas protegidas, proyectos de inversión y apoyo de la cooperación internacional.’<sup>1352</sup> En relación con el fondo fiscal que se asigna al subsistema estatal del SNAP es importante notar que ha tenido variaciones, pero se mantiene a pesar de las órdenes de austeridad fiscal:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



IMAGEN 26: PRESUPUESTO FISCAL EJECUTADO EN ÁREAS PROTEGIDAS <sup>1353</sup>

805. En consecuencia, a pesar de que el financiamiento ha ido decreciendo, nunca ha sido este menor a ocho millones de dólares para las actividades relacionadas a la protección de cada una de las áreas protegidas correspondiente a los distintos subsistemas previamente existentes.

806. Adicional a esto, el SNAP perteneciente al subsistema estatal cuenta con financiamiento proveniente del Fondo de Áreas Protegidas (FAP) fondo que se creó en el año 2002 y ‘surgió como una iniciativa para contar con un mecanismo de apoyo financiero para gastos de operación básica de las áreas protegidas, en complemento al presupuesto que éstas reciben del Estado Ecuatoriano.’<sup>1354</sup> Este es un fondo patrimonial a perpetuidad ‘del cual sólo pueden usarse los recursos que se generen como rendimientos de las inversiones que se realicen con el capital.’<sup>1355</sup> El FAP a 2021 asigna presupuesto a 43 áreas protegidas de las 71 áreas protegidas que conforman el SNAP hasta esa fecha.<sup>1356</sup> El FAP se conforma por aportes de distintos grupos, inicio con 17 millones de dólares compuestos por ‘aporte del Estado ecuatoriano y recursos del Gobierno Alemán (Canjes de Deuda y KfW) y actualmente se ha alcanzado un capital de aproximadamente 40 millones de dólares, siendo a la fecha el Gobierno Alemán el principal aportante.’<sup>1357</sup>

807. Por otra parte, el SNAP recibe también fondos por proyectos de inversión, los últimos que se han realizado son los siguientes:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Nombre de Proyecto	Fecha de inicio	Fecha Fin	Monto del proyecto
Programa de Apoyo al Sistema Nacional de Áreas Protegidas	2011	2019	\$ 40,100,000.00
Proyecto de Apoyo al manejo de las áreas protegidas	2019	2021	\$ 5,500,000.00
Programa de Apoyo al Sistema Nacional de Áreas Protegidas - Fase II	2022	2027	\$ 14,000,000.00
Proyecto de delimitación física y desarrollo de turismo sostenible en el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE)	2010	2017	\$ 43,787,076.98
Sostenibilidad Financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas	2011	2016	\$ 6,400,000.00
Implementación del Plan Estratégico de la Red de Áreas Protegidas Marinas y Costeras del Ecuador Continental	2018	2022	\$ 5,813,303.00
Desarrollo de enfoques de manejo de paisajes en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador para mejorar la conservación de la vida silvestre en peligro de extinción mundial	2015	2019	\$ 4,000,000.00
* Proyecto Conservación de la Biodiversidad Marina y Costera del Ecuador Continental	2011	2016	\$ 4,000,000.00
* Manejo integrado de espacios marinos y costeros de alto valor para la biodiversidad en el Ecuador continental	2016	2020	\$ 4,258,788.00
* Iniciativa de pesquerías costeras del Pacífico Sur Oriental Ecuador – Perú	2016	2019	\$ 1,900,810.00
* Protección de Bosque Tropical Gran Sumaco	2004	2010	\$ 5,010,862.00
Proyecto de Recuperación de las áreas protegidas de la ciudad de Guayaquil	2015	2021	\$ 24,882,751.48
* Conservación y Usos Sostenible del Patrimonio Natural - Bioeconomía (Cooperación técnica)	2018	2021	\$ 10,802,600.00
* Fortalecimiento de las capacidades técnicas institucionales del corredor de conservación y desarrollo sostenible Cuyabeno, Gueppi, La Paya (Cooperación técnica)	2019	2021	\$ 1,118,750.00

IMAGEN 27: ESTADÍSTICAS DE ÁREAS DE PROTECCIÓN HÍDRICA<sup>1358</sup>

808. Por otra parte, respecto a programas e iniciativas de cooperación del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, las APH no cuentan con los beneficios relativos con el financiamiento de iniciativas tales como el Proyecto de Sostenibilidad Financiera (PSF) para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas o el Proyecto ‘Iniciativa Trinacional: Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Áreas Naturales Protegidas en Colombia, Ecuador y Perú’ (IT).<sup>1359</sup> En consecuencia, la creación de un subsistema del SNAP, en el que se incorporen a las APH, permitirá que exista financiamiento que, como se ha visto es necesario para poder ejecutar las actividades de protección, mantenimiento y conservación que requieren estas fuentes de agua para su subsistencia.

### Participación

809. Adicionalmente el SNAP promueve marcos de participación de acuerdo al mandato constitucional recogido en el artículo 405 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone que el Estado tendrá la obligación de fomentar: ‘(...)la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

en su administración y gestión.<sup>1360</sup> Esta obligación permitirá que el nuevo subsistema de áreas de protección hídrica conlleve una vinculación de la sociedad para su mantenimiento, conservación y protección, ya que de esta manera se garantizará que los procesos que son requeridos para la protección de estos recursos hídricos incorpore a aquellas personas por las que se benefician, pero, sin que intermedie una apropiación del agua debido a sus particularidades especiales como un sector estratégico de uso público.

810. En consecuencia, al crear un subsistema específico de áreas de protección hídrica que pertenezca al SNAP logrará mecanismos eficientes para proteger, mantener y conservar los recursos hídricos que son de interés público, y por tanto requieren de un sistema que garantice programas de gobernanza, con suficiente financiamiento y, finalmente, que promuevan la participación.

(iii) El subsistema permitirá mayor inversión en turismo sin que exista una afectación a las áreas de protección hídrica

811. Por otra parte, la incorporación de un nuevo subsistema del SNAP permitirá que exista mayor interés para proyectos turísticos que sean consecuentes con la importancia de los recursos hídricos, y que por tanto promuevan estrategias sustentables. Esto permitirá acrecentar el desarrollo del país con énfasis en el beneficio social y comunitario. Según información pública las áreas protegidas que pertenecen al SNAP son uno de los principales destinos donde se practican las modalidades de aventura, naturaleza, y el ecoturismo.<sup>1361</sup>

812. Desde el año 2012 hasta antes del 2020 estos espacios naturales recibían un promedio de 2 millones de visitantes anuales en continente. Con la pandemia del COVID-19, el ingreso se redujo por las restricciones del caso; sin embargo, en el 2021 hay una recuperación progresiva alcanzando 1.427.168 visitantes a nivel continental, de los cuales 1.334.569 son nacionales y 92.599 extranjeros.<sup>1362</sup> Se estima que la contribución de todo el SNAP continental es de al menos el 15% de los ingresos turísticos nacionales, mientras que la contribución del Parque Nacional Galápagos bordea el 20%, representando en su conjunto, el 35% del total del ingreso turístico del país.<sup>1363</sup>

813. Por lo que, se estima que su incorporación permitirá por una parte que exista una protección de las fuentes de agua relevantes que son áreas de protección hídrica, pero también sus beneficios podrían conllevar la creación de fuentes de trabajo por medio del turismo, que deberá ajustarse a los parámetros que requiere para el turismo en áreas protegidas pertenecientes al SNAP.





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### (iv) Efectos mediatos de la creación del subsistema de áreas de protección hídrica

Sobre la garantía de los derechos constitucionales por la protección del agua

814. La Constitución en su artículo 3 establece los deberes primordiales del Estado, entre los cuales se ordena que se garantizará, sin discriminación alguna, el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la salud, alimentación y el agua para sus habitantes.<sup>1364</sup> El derecho al agua es reconocido como fundamental e irrenunciable, que constituye patrimonio nacional estratégico de uso público que será inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.<sup>1365</sup> Por otro lado, la Norma Fundamental reconoce el derecho a vivir en ambiente sano y ecológicamente equilibrado que garantice el buen vivir, *sumak kawsay*.<sup>1366</sup>

815. Adicionalmente se garantizará el derecho a la salud que se vincula con el pleno ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación y los que sustentan el buen vivir.<sup>1367</sup> El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) en sus artículos 11 y 12 reconoce que para asegurar el derecho a un estándar de vida adecuado se deberá garantizar el derecho a una comida adecuada,<sup>1368</sup> así como un nivel alto de salud que incluye el derecho de la niñez a desarrollarse adecuadamente<sup>1369</sup> – entre otros derechos-.

816. Motivo por el cual, al ser estos derechos de inmediata aplicación<sup>1370</sup> y al ser el agua, no solamente un derecho, sino un recurso estratégico no renovable, es indiscutible la importancia de garantizar su protección ante la evidente ausencia de un marco regulatorio adecuado con un sistema de control respecto a su uso, protección y contaminación del agua, entre otros.

817. Desde hace una década, con la expedición de la Constitución del año 2008 el Ecuador:

“[R]eiteró su compromiso con la naturaleza, reconociéndola como sujeto de derechos, así como con el agua, a la que otorgó la condición de derecho humano y fundamental, con un adelanto de dos años a la resolución 64/292, del 28 de julio de 2010, de Naciones Unidas. Inclusive reconoció en su texto constitucional el compromiso del Estado para adoptar medidas de mitigación del cambio climático, a través de la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, así como a través de medidas de conservación de bosques y vegetación”.<sup>1371</sup>

818. Por lo tanto, es importante que la Constitución, bajo su estructura garantista, incremente su marco de protección al agua, bajo la inclusión de las áreas de protección hídricas en el subsistema del SNAP, para así responder permitir el goce de los derechos del agua, y de la naturaleza, que derivan en el derecho a la salud y el *sumak kawsay*.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Fomentar la soberanía alimentaria con enfoque a la disminución de los índices en la desnutrición crónica infantil.

819. En concordancia los derechos anteriormente desarrollados y su goce se vincula directamente con la soberanía alimentaria. En Ecuador, la Constitución reconoce la soberanía alimentaria como un objetivo y una obligación del Estado frente a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades para alcanzar la autosuficiencia de alimentos sanos. Para esto, se establece responsabilidades específicas como promover políticas redistributivas que permitan el acceso al agua,<sup>1372</sup> así como la regulación del uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.<sup>1373</sup>

820. De igual manera, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que las metas relacionadas para la eliminación de pobreza crítica, conseguir una nutrición adecuada y condiciones que hagan posible la vida sana y digna dependerá ‘del acceso al agua apta para el consumo humano en condiciones de igualdad real para la satisfacción de los derechos humanos como punto de partida de un desarrollo integral.’<sup>1374</sup>

821. En esta misma línea, respecto a la relación entre el derecho al agua, la soberanía alimentaria y la lucha contra la desnutrición infantil, se observa que hay un vínculo directo entre la seguridad alimentaria y el uso y manejo del agua. Incluso, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de niños, niñas y adolescentes de las comunidades de Guajira, Colombia, por encontrarse en situación de gravedad y urgencia por la falta de acceso a agua potable y la desnutrición de los niños de la comunidad.<sup>1375</sup>

822. El agua es un elemento esencial para la seguridad alimentaria, ya que se requiere de ella para alimentar al ganado, regar los cultivos y en general para la agricultura. Es preciso recordar que ‘el 28 de julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el acceso seguro al agua potable y al saneamiento como un derecho humano’,<sup>1376</sup> dada su evidente importancia. Para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) no solo se debe proteger el agua para el consumo humano, sino que, también ‘se debe precautelar los niveles mínimos de agua necesarios para la producción de alimentos en las zonas áridas’<sup>1377</sup>, de esta manera, se requieren cambios en las políticas respecto a la cadena de producción agrícola, con un adecuado uso de los recursos hídricos.

823. Cabe mencionar que, para el año 2030 la demanda de alimentos se incrementará en un 50%<sup>1378</sup> y su producción requiere enormes cantidades de agua ‘por ejemplo, 1 kilo de arroz requiere de 3.500 litros de agua, 1 kilo de ternera 15.000 litros de agua y 1 taza de café alrededor de 140 litros.’<sup>1379</sup> En consecuencia ha existido un impacto importante en los últimos 30 años respecto al consumo de agua y el acceso a los alimentos ya que son cada vez menos accesibles



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

lo que ha causado la desnutrición a 44 millones de personas, mientras que 925 millones personas sufren de hambre por falta de recursos.<sup>1380</sup>

824. En virtud de cumplir con la soberanía alimentaria, la FAO sugiere que se requiere de la producción de alimentos más nutritivos con menor consumo de agua, que precisan de tecnologías innovadoras.<sup>1381</sup> Por otra parte, se debe reforzar las capacidades humanas y el marco institucional, a través de ‘nuevos acuerdos institucionales que centralicen la responsabilidad sobre la regulación del agua’.<sup>1382</sup> Además, se debe mejorar la cadena de valor con estrategias eficiente de reutilización del agua y de los alimentos en todas las fases del proceso.<sup>1383</sup> De esta manera se evidencia la importancia del recurso hídrico respecto a la seguridad alimentaria, como uno de los derechos fundamentales del ser humano.

825. La implementación en la Constitución de un subsistema de áreas de protección hídrica representaría en parte una solución progresiva a la problemática de la desnutrición crónica infantil al garantizar un suficiente financiamiento para crear APH que traería un mejor acceso de todos al agua.

### *(d) Fundamentación de la vía*

826. La Corte Constitucional no ha conocido una propuesta similar a esta. La vía para la inclusión de esta propuesta es la enmienda constitucional debido a que los subsistemas que conforman el SNAP se encuentran previstos en la Constitución. Con lo cual, para agregar un subsistema se requiere necesariamente enmendar la Constitución.

827. La Constitución ordena que una enmienda constitucional procede siempre y cuando:

- (ii) No se modifique el procedimiento de reforma de la Constitución;
- (iii) No se establezcan restricciones a los derechos y garantías;
- (iv) No se altera la estructura fundamental de la Constitución; y,
- (v) No se altera el carácter y los elementos constitutivos del Estado.

828. Se demostrará a continuación que la propuesta de reforma constitucional no se encuentra incurso en ninguna de las mencionadas prohibiciones y, por tanto, puede ser tramitada por la vía de una enmienda constitucional. En primer lugar, es claro que esta reforma no pretende modificar el procedimiento de reforma constitucional, ya que no trata ninguna de las disposiciones recogidas en el título IX relativas a la Supremacía de la Constitución, ni los métodos de reforma constitucional.

829. Se desarrollará cómo la presente propuesta se encuentra enmarcada dentro de la voluntad del constituyente, requisito que ha incorporado esta Corte Constitucional como uno de los indicios para concluir que una reforma constitucional procede vía enmienda, y por tanto



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

indicativo de que no se realizan cambios significativos al texto. Luego, se procederá a realizar el análisis de cada uno de los requisitos recogidos en el artículo 441 de la Constitución de la República del Ecuador.

### (i) La propuesta no restringe derechos ni garantías constitucionales

830. En primer lugar, la propuesta no restringe derechos ni garantías constitucionales. La modificación propuesta, al crear un subsistema de áreas protegidas hídricas que pertenezca al SNAP, permitirá una mayor protección de fuentes de agua. Aunque actualmente las APH tienen protección legal, esta no se ajusta a la estructura del sistema de áreas protegidas reconocida en la Constitución. Por esto se ha considerado necesario ajustar las APH a lo dispuesto por el texto constitucional. Adicional a ello, es necesario reconocer al agua por los efectos mediatos que tiene esto en otros derechos y en garantizar la soberanía alimentaria.

831. El legislador ha previsto la figura de las áreas de protección hídrica desde el año 2014 con la intención de proteger los territorios donde existen fuentes de agua. De esta manera, buscó que estas fuentes declaradas de interés público con el propósito de mantenerlas, conservarlas y protegerlas debido a su importancia. A través de esta figura, se propuso garantizar el abastecimiento de líquido vital para el consumo humano e incluso para la soberanía alimentaria, dando cumplimiento efectivo a la prelación del recurso hídrico contemplado en la propia Constitución en su artículo 308.

832. El Ecuador a través de la Constitución de Montecristi generó importantes aportes a la discusión del derecho ambiental del siglo XXI desde el reconocimiento de los derechos de la naturaleza hacia la protección de la biodiversidad. Principalmente respecto a la protección del recurso hídrico y del agua, el espíritu del constituyente denota la protección de las fuentes de agua como una figura *sui generis*, ya que permite su protección a través de norma infra constitucional.

833. Es importante recordar lo afirmado por parte de los constituyentes ya que concibieron la necesidad de un marco constitucional integral que reconozca la propiedad y el uso de los recursos naturales, así como la biodiversidad. De esta manera crearon las áreas protegidas como espacios terrestres y marinos dedicados a la protección y mantenimiento de la biodiversidad de los recursos naturales y de la diversidad cultural.<sup>1384</sup> Los constituyentes lo plasmaron en la Carta Fundamental con la intención de que las distintas entidades gubernamentales, se involucren en la gestión, protección, precaución, remediación y renovación de los diversos ecosistemas que conforman el patrimonio natural del Ecuador.<sup>1385</sup>

834. Además, por parte de los constituyentes, se incluyó la prohibición de que las actividades extractivas de recursos no renovables en las áreas protegidas, sea sancionada, inclusive la



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

explotación forestal.<sup>1386</sup> Es importante mencionar que el constituyente consideró relevante la prohibición de actividades extractivas de recursos no renovables también en fuentes de agua por medio de la protección de los recursos naturales y de la biodiversidad.<sup>1387</sup> Esta misma garantía, fue el fundamento lógico para la creación del sistema nacional de áreas protegidas del Ecuador, junto con sus diferentes subsistemas.<sup>1388</sup> Por tanto, para fortalecer progresivamente los derechos reconocidos a la naturaleza y sus distintos componentes como lo son las fuentes de agua, es necesaria la protección del derecho al agua por medio de que las áreas de protección hídrica sean consideradas parte de los subsistemas del sistema nacional de áreas protegidas del Ecuador.<sup>1389</sup>

835. De igual forma, dentro del debate, se supo manifestar que las disposiciones legales contenidas en el marco constitucional del 2008 se orientan hacia la conservación, restauración de los suelos y prácticas agrícolas, tomando como eje transversal el artículo 12 que dice: ‘el derecho al agua es un derecho humano fundamental e irrenunciable. Es patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptibles, inembargables, y esencial para la vida’<sup>1390</sup>, pues a su criterio mencionaba que el Estado es el que debe garantizar el derecho al agua, ya que todas las personas tienen derecho a acceder a este recurso, a través de los organismos competentes para su consumo y uso. Esta observación del legislador constituyente es fundamental para considerar que el agua es la base para la vida y nuestro deber como ecuatorianos es protegerla, y por esa protección se debe garantizar transversalmente la conservación y cuidado del recurso hídrico.<sup>1391</sup>

836. Al considerar un área de protección hídrica dentro de la categoría constitucional, efectivamente se estaría permitiendo la materialización del espíritu del constituyente, sobre el derecho al agua como un derecho fundamental y que el Estado debe garantizar a través de sus políticas públicas agua en calidad y cantidad para todos sus conciudadanos.<sup>1392</sup>

837. Es decir, la conservación de las áreas protegidas, y su importancia va atada al derecho fundamental al agua y por ende la protección de las APH está relacionada con el fundamento por el cual fueron creados los sistemas nacionales de áreas protegidas en el país. Por tanto, la presente enmienda constitucional no restringe derechos, sino los garantiza, específicamente aquellos derechos de la naturaleza, a un medioambiente sano y la protección que existe respecto al agua como fuente de vida y parte de la garantía de un ecosistema sano. Así también se garantizarán los derechos de las personas, ya que están íntimamente relacionados con la calidad del agua. En este sentido la propuesta puede ser tramitada vía enmienda constitucional.

838. Al respecto, los constituyentes reconocían la importancia del agua y la necesidad de su protección como lo señalaron a continuación:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

“[E]sta Constitución le garantiza el derecho al agua, como un derecho fundamental para todos los ecuatorianos. Y que ha sido el clamor de todos los ecuatorianos, en cada sector que estuvimos y también fuimos invadidos por ecuatorianos que han sido afectados en todo nuestro rincón patrio, porque este líquido vital estaba siendo cada vez, de manera particular, apropiado por personas muy particulares. Pero esta Constitución, está dejando claro, que tenemos derecho cada uno de los ecuatorianos a este líquido vital. Por ello, ha sido de prioridad, de interés general de la Mesa Cinco, responsabilizar al Estado ecuatoriano para que proteja y preserve todos nuestros recursos, los bosques. Y además, estimule programas de forestación y reforestación, como medidas muy importantes, importantísimas, diría yo, para conservar esto bello que nosotros tenemos. Y algo más tiene que quedar claro, para esta Asamblea Constituyente, respecto a esta biodiversidad, que como principio precautelatorio y por razones de interés público, el Estado ecuatoriano se deberá abastecer de suscribir compromisos o acuerdo vinculados al tratamiento del recurso biogenético”.<sup>1393</sup>

### (ii) No se altera la estructura fundamental de la Constitución

839. La propuesta no modifica ni altera la estructura fundamental de la Constitución y el carácter o elementos constitutivos la Corte Constitucional ha establecido que no es tan simple diferenciarlos. En relación con el primer requisito esta magistratura ha dicho que: ‘21. la estructura fundamental de la Constitución, no hay disposición alguna que indique en qué consiste (...) no puede referirse a sólo un tema formal referente a la división de su texto en títulos, capítulos, y secciones, sino que su análisis debe profundizarse.<sup>1394</sup> En consecuencia se denota que la Constitución ha concebido un sistema nacional de áreas protegidas o SNAP, que forma parte de la estructura constitucional. En base a la propuesta, este sistema se mantendría, pero incorporaría un nuevo subsistema, el subsistema de áreas de protección hídrica.

840. La incorporación de un subsistema dentro del sistema nacional de áreas protegidas para las áreas de protección hídrica va de la mano de lo expuesto por la constituyente del año 2008,<sup>1395</sup> por lo que respeta una interpretación que favorece la vigencia de los derechos y la voluntad del constituyente.<sup>1396</sup> También tiene directa relación con el articulado constitucional que regula al patrimonio natural y protección de los ecosistemas. Este articulado se refiere a que el patrimonio natural del Estado es único e invaluable y comprende las formaciones físicas, biológicas y geológicas cuyo valor desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico exige que el Estado sume su protección, conservación, recuperación y promoción. El patrimonio natural del Estado es único e invaluable por ende también el acceso al derecho al agua como derecho fundamental y concebido en los principios constitucionales.<sup>1397</sup> Por otra parte, la Constitución ordena que: ‘Son deberes primordiales del Estado: 7. Proteger el patrimonio natural y cultural del país.’<sup>1398</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

841. Dentro del espíritu del constituyente, se encuentra un debate enriquecido sobre la sección de la gestión de patrimonio natural y protección de ecosistemas, afirmando que:

“[E]l Ecuador es uno de los dieciséis países más megadiversos del mundo, a efecto de mantener ese estatus se protegerá el patrimonio natural, se creó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, se incorporó a la protección a los ecosistemas frágiles, todo pensando en beneficio de las presentes y futuras generaciones. Se declara de interés público la conservación de la biodiversidad entendiéndose como la variabilidad de genes, especies y ecosistemas, incluyendo la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético.”<sup>1399</sup>

842. Se puede entender entonces que las áreas de protección hídrica cumplen con ser patrimonios naturales además de ser ecosistemas frágiles, y por tanto también deberían formar parte del sistema nacional de áreas protegidas que se encuentra en la Constitución, lo que es congruente con la estructura fundamental de la Constitución. Es decir, que la importancia que reviste al recurso hídrico y al agua es fundamental y transversal para el cumplimiento de la Constitución de Montecristi y, por ende, para el Estado ecuatoriano; con la incorporación de la protección de las áreas de protección hídrica a nivel constitucional se garantiza lo expuesto en la Carta Magna. Por ende, el SNAP incluye cuatro subsistemas y la inclusión de un nuevo subsistema de áreas de protección hídrica, coadyuvará a la conservación integral de los recursos naturales del país. De esta manera no se estaría modificando la estructura fundamental sino protegiéndola.

### (iii) La propuesta no altera el carácter o elementos constitutivos del Estado

843. Por otra parte, respecto al carácter y elementos constitutivos del Estado, la Corte Constitucional ha señalado: ‘25. el carácter y elementos constitutivos del Estado no se circunscriben únicamente a características, sino que implica una amplia dimensión espacial, institucional, jurídica, política y social de la organización estatal.’<sup>1400</sup>

844. Por tanto, la Constitución a través de elementos constitutivos buscó la protección de la naturaleza y la Pacha Mama. Así, creó una protección a los distintos sectores que conforman los ecosistemas pertenecientes al territorio ecuatoriano y protege en general a la naturaleza como tal. Se puede notar que en la Constitución se crea el *sumak kawsay*, o el buen vivir, para que exista una verdadera protección a estos elementos esenciales para el constituyente. La propuesta de modificación constitucional cumple con respetar y garantizarlos ya que reconoce la importancia por medio del cual el constituyente concibió a los recursos hídricos y el agua como derecho fundamental.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

845. En conclusión, la modificación constitucional de crear un subsistema de áreas de protección hídrica dentro del SNAP responde a una protección adicional respecto a los derechos del agua, y de la naturaleza. De esta manera, se garantizarán los derechos reconocidos en la Constitución. Por otra parte, la estructura fundamental recogida en la Constitución creó el sistema nacional de áreas protegidas como una de las instituciones que permitirá la protección de la naturaleza y de los ecosistemas, así como la protección de los derechos al agua. Es decir, incorporar esta protección de las áreas de protección hídrica dentro del sistema nacional de áreas protegidas permitirá el cumplimiento de este objetivo recogido en la Constitución y permitirá fortalecer los elementos del *sumak kawsay*, o buen vivir recogidos en la Constitución. Por tanto, la vía para modificar la Constitución debería ser la enmienda constitucional recogida en el artículo 441 del texto constitucional

### (e) *Considerandos*

*Que*, el agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, de dominio inalienable e imprescriptible, del Estado y esencial para la vida y existencia de los seres humanos, por lo que, la Constitución actualmente prohíbe toda privatización del agua.<sup>1401</sup>

*Que*, el Ecuador cuenta con un Sistema Nacional de Áreas Protegidas que garantiza la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas, se garantiza su sostenibilidad financiera, 'la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente para la administración y gestión de las áreas protegidas'.<sup>1402</sup>

*Que*, como consecuencia en las áreas protegidas que pertenecen al Sistema Nacional de Áreas Protegidas no se puede adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas protegidas,<sup>1403</sup> ni tampoco se pueden realizar actividades extractivas de recursos no renovables ni minería metálica.<sup>1404</sup>

*Que*, las áreas de protección hídrica deberían pertenecer al Sistema Nacional de Áreas de Protegidas de acuerdo con la ley, pero debido a las particularidades de las fuentes de agua, así como la extensión que estas tienen, no se ajustan a un subsistema del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, por lo cual no goza de los beneficios y garantías constitucionales de pertenecer a este sistema como tener un modelo de gobernanza, financiamiento o modelos de participación.<sup>1405</sup>

*Que*, es necesario garantizar la protección, conservación, y mantenimiento de las fuentes de agua de las áreas de protección hídrica ya que son recursos hídricos que se utilizan para el consumo humano, que incide en la soberanía alimentaria.<sup>1406</sup>





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *(f) Pregunta 7*

*Frase introductoria:* La Constitución excluye del Sistema Nacional de Áreas Protegidas a las áreas de protección hídrica, por lo que estas no gozan de su protección.

*Pregunta:* ¿Está usted de acuerdo con que se incorpore un subsistema de protección hídrica al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 7?

### *(g) Anexo 7*

**Enmiéndese el artículo 405 de la Constitución de la República del Ecuador para que este diga:**

**Art. 405.-** El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario, privado y de protección hídrica; su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión.

Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley.

### **DISPOSICIÓN GENERAL**

**Única.-** Las áreas de protección hídrica pertenecerán al subsistema de áreas de protección hídrica.

### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**Primera.-** La Asamblea Nacional tendrá un plazo de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, para aprobar la ley reformativa al Código Orgánico del Ambiente que regule la presente enmienda constitucional. Este plazo podrá ser prorrogado por una única vez hasta por ciento ochenta días, previa resolución motivada del Pleno de la Asamblea Nacional.



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**Segunda.-** Hasta que la Asamblea Nacional cumpla con la Disposición Transitoria Primera, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica expedirá los acuerdos ministeriales pertinentes para aplicar la presente enmienda constitucional. Esta normativa se expedirá un plazo de sesenta días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial.

**Tercera.-** Las áreas de protección hídrica existentes serán asignadas al subsistema de las áreas de protección hídrica en el plazo máximo de noventa días contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial.

### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

**Única.** – Deróguese todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### ENMIENDA 8: SERVICIOS AMBIENTALES

#### (a) *Situación Actual*

846. En la actualidad, la Constitución de la República del Ecuador regula a los servicios ambientales de la siguiente manera:

“Art. 74.- Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir.

Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.”<sup>1407</sup> (el énfasis me pertenece)

#### i. Sobre los servicios ambientales

847. A partir de 2008, cuando entró en vigencia la Constitución de la República del Ecuador, la naturaleza se convierte en sujeto de derechos, lo cual promueve un rol de extrema relevancia respecto a su conservación y restauración. De la misma manera, otorga al Estado el deber de garantizar el cumplimiento de principios de prevención *in dubio pro natura*,<sup>106</sup> a través de la adopción de políticas y medidas oportunas que eviten daños al ambiente.

848. Al respecto, la Corte Constitucional ha determinado lo siguiente:

“(…) la materia ambiental es una rama de derecho en plena evolución que supera los esquemas del derecho ordinario, estableciendo nuevos esquemas de responsabilidad, en concreto, el Estado en materia ambiental está obligado a actuar de conformidad con el principio de precaución.”<sup>1408</sup>

849. Dentro de este contexto, partiendo de que la naturaleza es el sistema en el que se realiza y se reproduce toda forma de vida, se generan las funciones ecológicas que dan origen a los servicios ambientales definido en el marco legal ecuatoriano, por ejemplo:

“COA Art. 71: ...el provecho, la utilidad o el beneficio que los ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos de la naturaleza producen y que son utilizados y aprovechados por la población como una de las formas de gozar del derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, para alcanzar el buen vivir.”<sup>1409</sup>

---

<sup>106</sup> Se encuentra consagrado en la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico del Ambiente, con el fin de proteger y conservar el medio ambiente y la naturaleza ante una amenaza de daño o impacto ambiental con la interpretación de norma o disposición legal más favorable contenidos en la normativa ambiental ecuatoriana y tomando en cuenta que la naturaleza es sujeto de derechos.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

850. De este concepto se evidencia que los servicios ambientales son los beneficios económicos, sociales y ambientales que las personas obtienen del buen funcionamiento de los ecosistemas.

851. Si bien los científicos y ambientalistas durante décadas han discutido ampliamente sobre los servicios de los ecosistemas o servicios ambientales, la ‘Evaluación de Ecosistemas del Milenio’ a principios de la década de 2000, se popularizó este concepto, y se agrupó los servicios ambientales en cuatro grandes categorías: aprovisionamiento; regulatorios; apoyo, y culturales.<sup>1410</sup>

852. Los servicios de aprovisionamiento que vienen a ser los productos que se obtienen de los ecosistemas, según dicha evaluación, son los siguientes:

SERVICIOS	ELEMENTOS
Alimentos	Incluye una amplia gama de productos alimenticios derivados de plantas, animales y microbios.
Fibra	Madera, yute, algodón, cáñamo, seda y lana.
Gasolina	Madera, estiércol y otros materiales biológicos que sirven como fuente de energía.
Productos bioquímicos medicinas naturales y productos farmacéuticos	Medicamentos, biocidas, aditivos alimentarios como los alginatos y materiales biológicos se derivan de los ecosistemas.
Recursos ornamentales	Los productos animales y vegetales, como pieles, conchas y flores, se usan como adornos, y las plantas enteras se usan para jardinería y adornos
Agua dulce	Al ser que las personas obtienen agua dulce de los ecosistemas se considera al suministro como un servicio de aprovisionamiento.

TABLA 18: SERVICIOS DE APROVISIONAMIENTO<sup>1411</sup>

853. Por su parte, los servicios de regulación se definen como los beneficios que se obtienen de la regulación de los procesos ecosistémicos, y son:

SERVICIOS	ELEMENTOS
Regulación de la calidad del aire	Los ecosistemas aportan y extraen sustancias químicas de la atmósfera, lo que influye en muchos aspectos de la calidad del aire.
Regulación del clima	Los ecosistemas influyen en el clima tanto a nivel local como global. A escala global, los ecosistemas juegan un papel importante en el clima ya sea secuestrando o emitiendo gases de efecto invernadero.



**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

Regulación del agua	El momento y la magnitud de la esorrentía, las inundaciones y la recarga de los acuíferos pueden verse fuertemente influenciados por los cambios en la cobertura del suelo, incluidas, en particular, las alteraciones que modifican el potencial de almacenamiento de agua del sistema, como la conversión de humedales o la sustitución de bosques por otros. tierras de cultivo o tierras de cultivo con áreas urbanas.
Regulación de la erosión	La cubierta vegetal juega un papel importante en la retención del suelo y la prevención de deslizamientos de tierra.
Depuración de aguas y tratamiento de residuos	Los ecosistemas pueden ser una fuente de impurezas (por ejemplo, en el agua dulce), pero también pueden ayudar a filtrar y descomponer los desechos orgánicos introducidos en las aguas continentales y los ecosistemas costeros y marinos y pueden asimilar y desintoxicar compuestos a través de procesos del suelo y el subsuelo.
Regulación de enfermedades	Los cambios en los ecosistemas pueden cambiar directamente la abundancia de patógenos humanos, como el cólera, y pueden alterar la abundancia de vectores de enfermedades, como los mosquitos.
Regulación de plagas.	Los cambios en los ecosistemas afectan la prevalencia de plagas y enfermedades de cultivos y ganado.
Polinización	Los cambios en los ecosistemas afectan la distribución, abundancia y efectividad de los polinizadores.
Regulación de peligros naturales	La presencia de ecosistemas costeros como manglares y arrecifes de coral puede reducir los daños causados por huracanes o grandes olas.

TABLA 19: SERVICIOS DE REGULACIÓN<sup>1412</sup>

854. A su vez, los servicios culturales son los beneficios no materiales que las personas obtienen de los ecosistemas a través del enriquecimiento espiritual, el desarrollo cognitivo, la reflexión, la recreación y las experiencias estéticas, que incluyen:

SERVICIOS	ELEMENTOS
Diversidad cultural	La diversidad de ecosistemas es un factor que influye en la diversidad de culturas.
Valores espirituales y religiosos	Muchas religiones atribuyen valores espirituales y religiosos a los ecosistemas o sus componentes.
Sistemas de conocimiento (tradicional y formal)	Los ecosistemas influyen en los tipos de sistemas de conocimiento desarrollados por diferentes culturas.
Valores educativos	Los ecosistemas y sus componentes y procesos proporcionan la base para la educación formal e informal en muchas sociedades.
Inspiración	Los ecosistemas proporcionan una rica fuente de inspiración para el arte, el folclore, los símbolos nacionales, la arquitectura y la publicidad.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Valores estéticos	Muchas personas encuentran belleza o valor estético en varios aspectos de los ecosistemas, como se refleja en el apoyo a parques, recorridos paisajísticos y la selección de ubicaciones para viviendas.
Relaciones sociales	Los ecosistemas influyen en los tipos de relaciones sociales que se establecen en culturas particulares.
Sentido de lugar	Mucha gente valora el “sentido de lugar” que se asocia con las características reconocidas de su entorno, incluidos los aspectos del ecosistema.
Valores del patrimonio cultural	Muchas sociedades otorgan un gran valor al mantenimiento de paisajes históricamente importantes (“paisajes culturales”) o especies culturalmente significativas.
Recreación y ecoturismo	Las personas a menudo eligen dónde pasar su tiempo libre basándose en parte en las características de los paisajes naturales o cultivados en un área en particular.

TABLA 20: SERVICIOS CULTURALES<sup>1413</sup>

855. Finalmente, los servicios de apoyo son aquellos necesarios para la producción de todos los demás servicios ecosistémicos. Se diferencian de los servicios culturales, de regulación y de aprovisionamiento en que sus impactos sobre las personas suelen ser indirectos o se producen durante mucho tiempo, mientras que los cambios en las otras categorías tienen impactos relativamente directos y de corto plazo sobre las personas.<sup>107</sup> Estos servicios incluyen:

SERVICIOS	ELEMENTOS
Formación del suelo	Debido a que muchos servicios de aprovisionamiento dependen de la fertilidad del suelo, la tasa de formación del suelo influye en el bienestar humano de muchas maneras.
Fotosíntesis	El proceso de fotosíntesis produce el oxígeno necesario para la mayoría de los organismos vivos.
Producción primaria	La asimilación o acumulación de energía y nutrientes por parte de los organismos.
Ciclo de nutrientes	Aproximadamente 20 nutrientes esenciales para la vida, incluidos el nitrógeno y el fósforo, circulan a través de los ecosistemas y se mantienen en diferentes concentraciones en diferentes partes de los ecosistemas.
Ciclo del agua	El agua circula a través de los ecosistemas y es esencial para los organismos vivos.

TABLA 21: SERVICIOS DE APOYO<sup>1414</sup>

<sup>107</sup> Algunos servicios, como la regulación de la erosión, pueden clasificarse como servicios de apoyo y de regulación, según la escala de tiempo y la inmediatez de su impacto en las personas.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### ii. Sobre la regulación relativa a los servicios ambientales

856. El COA específicamente señala que existirá una retribución por estas actividades en las que se crea la figura del prestador y beneficiario. La norma lo regula de la siguiente manera:

“Art. 85.- De la regulación de las actividades de conservación, manejo y restauración para la generación de servicios ambientales. Los servicios ambientales no son susceptibles de apropiación.

Quienes por su acción u omisión permiten la conservación, manejo sostenible y restauración de los ecosistemas y con ello contribuyan con el mantenimiento de su función ecológica, su resiliencia y por ende el flujo de los servicios ambientales, podrán ser retribuidos, de conformidad con los lineamientos que dicte la Autoridad Ambiental Nacional. En las actividades de conservación, manejo y restauración para la generación de servicios ambientales existirá el prestador y beneficiario.

La Autoridad Ambiental Nacional garantizará que todas estas actividades se realicen en términos justos, equitativos y transparentes considerando las formas asociativas de economía popular y solidaria.”<sup>1415</sup> (el énfasis me pertenece)

857. En el año 2019 se emitió el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente (en adelante RCOA), con el cual se especifican ciertos aspectos de los servicios ambientales. De esta manera el RCOA dispone que los servicios ambientales, son:

“Art. 248.- Servicios ambientales. – Los servicios ambientales producen beneficios directos o indirectos a la población, y son provistos por los ecosistemas naturales o intervenidos. Se consideran servicios ambientales los resultados que se generan de la conservación, mantenimiento y regeneración de las funciones ecológicas y ciclos vitales de la naturaleza.

Dichos resultados deberán ser producto de acciones u omisiones humanas. En ningún caso se podrá crear tasas para la retribución por un servicio ambiental que ocurra sin acción u omisión humana.”<sup>1416</sup>

858. A su vez, el COA recoge los tipos de servicios ambientales, los cuáles son básicamente seis: aprovisionamiento, regulación, hábitat, culturales y otros que determine la autoridad ambiental nacional, que actualmente es el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.<sup>1417</sup> Sin embargo, la ley no define estos servicios, por lo que el RCOA tuvo que caracterizarlos. Empero, el reglamento emitido tampoco define los servicios de hábitat, pero creó los servicios de soporte que, por su definición se asimilan a los servicios diferenciados por parte del legislador ordinario. Al respecto se norma:

“Art. 249.- Tipos y características. - Los ecosistemas pueden proveer varios servicios ambientales y, sin perjuicio de otras definiciones y clasificaciones que la Autoridad



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Ambiental Nacional expida, se reconocen los siguientes tipos y características de servicios ambientales:

- a) Servicios de aprovisionamiento: la provisión de todo tipo de bienes tangibles, tanto de recursos naturales renovables como no renovables, de uso actual o futuro, tales como: agua, madera, alimentos, minerales, entre otros;
- b) Servicios de regulación: los servicios derivados del funcionamiento de los procesos de los ecosistemas, sin pasar por procesos de transformación antrópica, y resultan vitales para la supervivencia del ser humano, tales como los procesos para mantener la calidad del aire, del agua, la fertilidad de los suelos, el control de las inundaciones, de plagas, la polinización de los cultivos, el mantenimiento de los ciclos biogeoquímicos, captura y almacenamiento de dióxido de carbono, la protección que ofrece el ozono frente a los rayos ultravioleta, entre otros;
- c) Servicios culturales: los beneficios no materiales que las personas obtienen de los ecosistemas a través del enriquecimiento espiritual, el desarrollo cognitivo, la reflexión, la recreación y las experiencias estéticas, entre otros; y,
- d) Servicios de soporte: los procesos ecosistémicos básicos que aseguran el funcionamiento adecuado y los flujos necesarios para la provisión de todos los demás servicios ecosistémicos, entre estos: fotosíntesis, ciclo de nutrientes, ciclo del agua, formación de suelos, entre otros.”<sup>1418</sup>

859. En este sentido, es imperioso definir quienes son prestadores y beneficiarios. Así el RCOA conceptualiza lo siguiente:

- “ a) Prestador: persona natural o jurídica, pública, privada, comunitaria o mixta, quien por su acción u omisión permite la conservación, manejo sostenible y restauración de los ecosistemas, a fin de contribuir con el mantenimiento de su función ecológica, su resiliencia y, por ende, el flujo de los servicios ambientales; y  
b) Beneficiario: persona natural o jurídica, pública, privada, comunitaria o mixta que utiliza o se beneficia de los servicios ambientales definidos en este Reglamento, incluidos sujetos de derechos colectivos.”<sup>1419</sup>

860. En cuanto a la retribución de los prestadores, el artículo 251 del RCOA establece las siguientes condiciones: ‘deberán acreditar la propiedad o calidad de administrador o concesionario del área, predio o territorio, con la documentación legal correspondiente; y, cumplir con los requisitos que determine la autoridad ambiental nacional mediante norma técnica.’<sup>1420</sup>

861. Asimismo, para regular la relación prestador-beneficiario, el RCOA norma que los servicios ambientales que podrían ser identificados por parte de la autoridad ambiental, o los gobiernos autónomos descentralizados son: control de inundaciones; control de deslizamientos o derrumbes; control de erosión; fertilidad de suelos; polinización y control de plagas; generación o regulación de agua cruda; belleza escénica o recreativa; captación y





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

captura de dióxido de carbono y finalmente aquellas que determine mediante norma técnica la autoridad de ambiente nacional.<sup>1421</sup>

862. Respecto al financiamiento, el COA señala que este comprenderá los ingresos provenientes de aportes públicos y privados, pero también ‘que se podrán recibir fondos de donaciones, préstamos o aportes internacionales, impuestos o tasas y cualquier otra fuente que se identifique con estos fines’.<sup>1422</sup>

863. En cuanto al financiamiento para la retribución, el artículo 252 del RCOA establece:

“Competencias.- El financiamiento de los mecanismos de retribución de las actividades de conservación, manejo sostenible, restauración de ecosistemas y su posterior flujo de servicios ambientales, será regulado por la Autoridad Ambiental Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el ámbito de sus competencias; sin perjuicio de los convenios de coadministración que suscriban para la generación de subcuentas dentro del fideicomiso que administra el Fondo Nacional para la Gestión Ambiental.

Todos los niveles de gobierno deberán, según sus competencias, definir los aportes públicos y privados, así como la obtención de recursos de donaciones, préstamos, aportes internacionales, impuestos o tasas y cualquier otra fuente que se identifique para estos fines.”<sup>1423</sup>

864. En este sentido, el mismo reglamento dispone el destino de los fondos provenientes de servicios ambientales de la siguiente manera:

“Art. 254.- Destino de los fondos. - Los ingresos que se generen por servicios ambientales se destinarán, en el caso de los generados por la Autoridad Ambiental Nacional, conforme las reglas de recursos de autogestión del presente Reglamento, y en el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a fondos que estos Gobiernos establezcan o al Fondo Nacional para la Gestión Ambiental si así lo solicitaren, conforme lo dispuesto en el presente Reglamento.”<sup>1424</sup>

865. Por su parte, sobre la cuantificación y valoración de los servicios ambientales, dicha normativa señala:

“Art. 256.- Cuantificación y valoración de los servicios ambientales. - La Autoridad Ambiental Nacional implementará un Sistema Nacional de Cuentas Ambientales que, junto al Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques, el Inventario Nacional Forestal, el Sistema Único de Información Ambiental y otros instrumentos, cuantificará los volúmenes físicos, así como la pérdida o ganancia anual de servicios ambientales derivados de la variación o degradación de los ecosistemas naturales del país. Las metodologías de cuantificación y valoración económica de servicios



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

ambientales deberán ser elaboradas por la Autoridad Ambiental Nacional, bajo estándares científicos, con protocolos verificables, replicables y disponibles a la ciudadanía en general. Su uso será de obligatorio cumplimiento para todos los niveles de gobierno a fin de homologar la cuantificación, reporte y evaluación a nivel nacional.”<sup>1425</sup>

866. Por otro lado, el COA ordena que las competencias de seguimiento y evaluación pertenecen al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (en adelante MAATE), como autoridad ambiental nacional, y lo regula de la siguiente manera:

“Art. 87.- Seguimiento y evaluación. La Autoridad Ambiental Nacional establecerá mecanismos de evaluación y seguimiento de la generación de los servicios ambientales y de las acciones que se realicen por parte de los particulares.

La evaluación de los servicios ambientales se realizará de una manera integral, internalizando las contribuciones de la biodiversidad y de los ecosistemas, como base para una toma de decisiones de política pública basada en la evidencia. Para ello, se utilizarán herramientas de valoración ambiental y otras estrategias de análisis económico de los impactos positivos o negativos sobre la biodiversidad, la calidad ambiental y los recursos naturales.”<sup>1426</sup>

“Art. 251.- La retribución será efectivizada mediante el Fondo Nacional para la Gestión Ambiental, a través de las instrucciones que para el efecto dicte la Autoridad Ambiental Nacional en ejercicio de sus competencias o conforme lo acordado en los convenios suscritos con los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

La retribución no cubrirá los costos asociados a las actividades de conservación, manejo o restauración de ecosistemas. Los prestadores deberán costear los gastos en los que se incurran para la obtención de recursos del Fondo Nacional para la Gestión Ambiental.”<sup>1427</sup>

867. Finalmente, el seguimiento y evaluación de los servicios ambientales se encuentra normada en el artículo 257 del COA, de acuerdo con el siguiente texto:

“La Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con los demás niveles de gobierno, evaluará los principales cambios que ha experimentado el país en relación con las variaciones de servicios ambientales, exponiendo en el mismo, las principales causas por las que se han producido dichas variaciones.

La información generada por el Sistema de Cuentas Ambientales será considerada en la preparación de los reportes nacionales e internacionales que el país deba presentar ante los distintos instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador.”<sup>1428</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

868. El COA, también se ocupa de la coordinación entre los niveles de gobierno cuando la relación prestador-beneficiario involucra varios territorios, y en ese sentido dispone:

“Art. 255.- Coordinación interjurisdiccional local. - En el caso que la relación entre prestador y beneficiario involucre a más de una provincia, municipio o parroquia, los Gobiernos Autónomos Descentralizados involucrados deberán coordinar entre ellos a fin de establecer los mecanismos que permitan lograr la correcta retribución a los prestadores.”<sup>1429</sup>

### ***(b) Identificación de la problemática***

A continuación, en lo que respecta a los Pagos por Servicios Ambientales (en adelante PSA) se destacan las siguientes problemáticas: que, en principio, pueden ser abordadas desde la incorporación y autorización de este mecanismo ambiental:

- (i) Los desafíos en materia de conservación y su vínculo con la economía de los Estados;
- (ii) La necesidad de reforzar y aplicar los instrumentos internacionales en la materia; y,
- (iii) La importancia del mercado de carbono.

### ii. Los desafíos en materia de conservación y su vínculo con la economía de los Estados

869. Vale tomar en cuenta que las demandas mundiales exceden con creces su capacidad de suministrarnos los bienes y servicios de los que las sociedades dependen y, de manera preocupante, no se ha conseguido gestionar de manera sostenible la cartera global de activos. Las estimaciones muestran que, entre 1992 y 2014, el capital producido per cápita se duplicó y el capital humano per cápita aumentó alrededor del 13% a nivel mundial, sin embargo, las existencias de capital natural per cápita disminuyeron en casi un 40%. Las estimaciones sobre el impacto humano total en la naturaleza sugieren que se necesitan 1,6 tierras para mantener el nivel de vida actual del mundo.<sup>1430</sup>

870. Por tanto, es necesario considerar que las economías de los países están incrustadas en la naturaleza y no son externas a ella. La naturaleza necesita formar parte de la toma de decisiones económicas y financieras, de la misma manera que lo hacen los edificios, las máquinas, las carreteras y las habilidades. Para ello es necesario un sistema financiero que canalice las inversiones, tanto públicas como privadas, hacia actividades económicas que aumenten las existencias de activos naturales y fomenten actividades de consumo y producción sostenibles.<sup>1431</sup>

871. Autores han demostrado que para evaluar si el desarrollo económico es sostenible, se necesitan mediciones respecto a la riqueza inclusiva. Al medir la riqueza en función de todos los activos, incluidos los naturales, la *riqueza inclusiva* proporciona una medida clara y coherente que tiene una correlación directa con el bienestar de las generaciones actuales y



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

futuras. Este enfoque toma en cuenta los beneficios derivados de la inversión en activos naturales y arroja luz sobre las compensaciones recíprocas y las interacciones entre las inversiones en diferentes activos.<sup>1432</sup>

872. La concepción de la base de recursos naturales y servicios ambientales proporcionados por el ecosistema, como un acervo que proporciona un flujo de servicios, ha permitido vincular el concepto de sustentabilidad con el de acumulación de capital, ya que tanto el capital natural como el capital físico o capital manufacturado, rinden un ingreso que se define como 'la cantidad máxima que una comunidad puede consumir en un periodo dado y continuar en posibilidad de consumir la misma cantidad al final del periodo.'<sup>1433</sup>

873. Por otro lado, el último informe del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), de febrero y abril 2022, indica que el calentamiento global es producido por la actividad humana y que los diferentes escenarios muestran que se excederán el 1,5°C al final del siglo con grandes impactos en la economía mundial y en la vida de las personas en el planeta.<sup>1434</sup> Para estabilizar la temperatura mundial, las emisiones de gases de efecto invernadero deben estabilizarse al 2025, para lo cual el papel de los bosques y los servicios ambientales es una prioridad a nivel mundial.<sup>1435</sup> Se mantiene como compromiso pendiente la movilización de 100 billones de dólares por parte de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo y se hace más evidente que es necesario fortalecer las medidas de adaptación al cambio climático tomando en consideración a la reducción de las desigualdades y la vulnerabilidad ante el cambio climático, así como mejorar la capacidad adaptativa ante los inminentes efectos del cambio climático en nuestro país y el mundo.<sup>1436</sup>

874. De los cerca de 314 millones de hectáreas de cobertura forestal que el planeta perdió entre 2001 y 2012, América Latina contribuyó con 78 millones, es decir, 25% del total.<sup>1437</sup> Esta situación ha evidenciado la necesidad de pensar en herramientas de gobernanza ambiental que permitan, por un lado, aliviar los daños y recuperar parte de la cobertura perdida y, por otro, atacar las causas que han generado aquel fenómeno. La pérdida de cobertura forestal en esta región está asociada a tres causas principales: la deforestación para la explotación de *commodities*, la expansión de la frontera agrícola, y las economías ilegales.<sup>1438</sup>

875. La segunda, se refiere a la transformación de zonas de bosque para la explotación de cultivos ilícitos o de materias primas comerciadas ilegalmente. Este fenómeno se ha concentrado en Colombia, donde se estima que entre 2001 y 2014 se deforestaron 290.992 hectáreas de bosque para siembra directa de hoja de coca.<sup>1439</sup>

876. Ecuador no es ajeno a esta realidad. La deforestación y como consecuencia la degradación de los ecosistemas constituye uno de los grandes retos que contribuyen a la pérdida de servicios ambientales, la generación de gases de efecto invernadero y el incremento de la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático. La superficie de bosques nativos en el Ecuador para el 2014 era de 12'753.387 hectáreas, de las cuales el



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

mayor porcentaje, 74%, se encuentra en la región amazónica. Cerca de 2'015.234 hectáreas (16%) y 1'331.566 hectáreas (10%) se distribuyen en las regiones de la Costa y Sierra, respectivamente.<sup>1440</sup>

877. La deforestación anual bruta del Ecuador en el período 2008-2014, fue en promedio de 97.917 hectáreas<sup>1441</sup> y las emisiones que provienen del cambio de uso del suelo representan aproximadamente 16.3 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> eq,<sup>1442</sup> lo cual constituye el segundo rubro de contribución al cambio climático del país, después del sector de la energía. En este sentido se han destinado 196,59 millones de dólares para la lucha contra el cambio climático en el sector de uso y cambio de suelo, especialmente en medidas de conservación y restauración de ecosistemas.<sup>1443</sup>

878. Como estrategia para enfrentar la deforestación, el Ecuador ha desarrollado el Plan de Acción REDD+ (Reducción de emisiones y degradación de bosques- Bosques para el buen vivir).<sup>1444</sup> A través de este mecanismo se han movilizad desde el 2017 alrededor de \$103 millones de dólares provenientes del Fondo Verde para el Clima, Fondo Global Mundial, así como de la Cooperación Noruega y Alemana con el programa REM (*REDD Early Movers*),<sup>1445</sup> bajo el mecanismo de pago por resultados por reducción de la deforestación y se ha realizado a un pago por emisiones reducidas de aproximadamente 5 USD/ton.<sup>1446</sup>

879. En la actualidad, el Ecuador es pionero en aplicar los nuevos mecanismos de financiamiento para implementación del esquema REDD+ promovido por la coalición LEAF (Reduciendo Emisiones a través de la Aceleración del Financiamiento Forestal), iniciativa proveniente de los países de Reino Unido, Estados Unidos, y Noruega que incorpora al sector privado como parte del esquema de compensación, impulsando un pago de 10 USD/ton carbono reducida con la finalidad de movilizar 1 billón de dólares para países y estados comprometidos con incrementar su ambición para proteger los bosques tropicales y subtropicales y reducir la deforestación.<sup>1447</sup>

### iii. La necesidad de aplicar el contenido de los instrumentos internacionales en la materia en el ordenamiento jurídico

880. El Acuerdo de París (en adelante AP), creado dentro del marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático viene a ser la norma internacional que establece medidas para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, con el objetivo de limitar el calentamiento mundial a muy por debajo de 2, preferiblemente a 1,5 grados centígrados, en comparación con los niveles preindustriales.<sup>1448</sup> El Ecuador firmó dicho instrumento el 26 de julio de 2016 y lo ratificó el 20 de septiembre del 2017 representando, a la fecha, el 0,67% de emisiones.<sup>1449</sup> Es en el AP que se potencia la figura del mercado de carbono como mecanismo para reducir o compensar las emisiones de gases de efecto invernadero.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

881. Dicho instrumento establece que:

“Art. 6.-

1. Las Partes reconocen que algunas Partes podrán optar por cooperar voluntariamente en la aplicación de sus contribuciones determinadas a nivel nacional para lograr una mayor ambición en sus medidas de mitigación y adaptación y promover el desarrollo sostenible y la integridad ambiental.

2. Cuando participen voluntariamente en enfoques cooperativos que entrañen el uso de resultados de mitigación de transferencia internacional para cumplir con las contribuciones determinadas a nivel nacional, las Partes deberán promover el desarrollo sostenible y garantizar la integridad ambiental y la transparencia, también en la gobernanza, y aplicar una contabilidad robusta que asegure, entre otras cosas, la ausencia de doble cómputo, de conformidad con las orientaciones que haya impartido la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo.

3. La utilización de resultados de mitigación de transferencia internacional para cumplir con las contribuciones determinadas a nivel nacional en virtud del presente Acuerdo será voluntaria y deberá ser autorizada por las Partes participantes.

4. Por el presente se establece un mecanismo para contribuir a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero y apoyar el desarrollo sostenible, que funcionará bajo la autoridad y la orientación de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo y podrá ser utilizado por las Partes a título voluntario. El mecanismo será supervisado por un órgano que designará la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo, y tendrá por objeto: a) Promover la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, fomentando al mismo tiempo el desarrollo sostenible. (...)”<sup>1450</sup>

882. Estas disposiciones permiten varios sistemas cooperativos, incluidos los vínculos entre políticas homogéneas, por ejemplo; i) múltiples políticas basadas en el mercado; ii) vínculos entre políticas heterogéneas -por ejemplo, impuestos al carbono y estándares de desempeño;<sup>1451</sup> y, potencialmente, iii) otros enfoques innovadores como clubes regionales de carbono.<sup>1452</sup> La esperanza es que una reducción de costos logrados a través de la cooperación, puedan aumentar el apetito político por objetivos más ambiciosos cuando se revisen las NDC.<sup>1453</sup>

883. En este contexto la Asociación Internacional de Comercio de Emisiones ha afirmado que:

“[E]l artículo 6 tiene el potencial de reducir el costo total de la implementación de las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés) en más de la mitad (~250 000 millones de USD/año en 2030) o, alternativamente, facilitar la eliminación de un 50 % más de emisiones (~5 gigatoneladas de dióxido de carbono por año) año [GtCO<sub>2</sub>/año] en 2030), sin coste adicional.”<sup>1454</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

884. En esa línea, los mercados de carbono están en el núcleo del concepto de neutralidad de carbono, ya que las cero emisiones netas de dióxido de carbono se pueden alcanzar mediante la eliminación o la compensación. Sin embargo, este tema no es nuevo y refleja decisiones e ideas que cargan un peso del pasado. Concretamente, si se debe permitir el *traspaso* de los créditos de carbono generados en el marco del Protocolo de Kioto y cómo evitar el *doble cómputo* de la reducción de emisiones.

885. El Protocolo de Kioto, firmado en 1997, permitió la creación de mercados de ‘créditos de carbono’, que pueden dividirse en dos tipos: i) mercados de *cap and trade* o mercados regionales regulados; y ii) mercados voluntarios de créditos de carbono generados a través de proyectos de mitigación que permiten la compensación a través de compras y ventas negociadas de forma extrabursátil.<sup>1455</sup>

### iv. La importancia del mercado voluntario de carbono

886. El mercado que, en la actualidad, ha tomado cada vez más importancia, es el mercado voluntario de carbono MVC, que permite a las empresas, gobiernos, ONG y particulares, compensar voluntariamente sus emisiones mediante la compra de créditos de carbono. Los compradores de créditos de carbono pueden, por tanto, invertir en proyectos que reduzcan la concentración de GEI en la atmósfera para compensar las emisiones que no han podido eliminar ellos mismos. Este mecanismo ha sido regulado bajo los lineamientos del Acuerdo de París, y reglamentado en la última COP 26 de Glasgow.<sup>1456</sup> Sin embargo, la interpretación del artículo 74 de la Constitución es una restricción para que el país pueda implementar este mecanismo y participar de todas las actividades para cumplir con dichos acuerdos.

887. El *Ecosystem Marketplace* ha identificado que, los mercados voluntarios de carbono han movilizadado más de 5.000 millones de dólares en actividades de reducción de emisiones en los últimos 20 años y han evitado el equivalente a 1.300 millones de toneladas de emisiones de CO<sub>2</sub>. Además, ha habido más de 8.100 proyectos MDL aprobados por las Naciones Unidas en 111 países, centrados en energías renovables, eficiencia energética y reforestación, que han evitado el equivalente a más de 2.000 millones de toneladas de emisiones de CO<sub>2</sub>.<sup>1457</sup>

888. Aunque sigue siendo difícil estimar el beneficio potencial de Ecuador en el contexto de los Créditos de Carbono Voluntarios, según las estimaciones de *Trove Research Ecuador* se encuentra entre las primeras naciones a nivel mundial en cuanto a su potencial de créditos de carbono de Restauración y REDD+,<sup>1458</sup> con una estimación de 27 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> al año entre 2020 y 2050, valor preliminar que también se ha incluido como una de las estimaciones enviadas a la coalición LEAF. Bajo este supuesto que presenta una alta incertidumbre, con un valor de 10 dólares por toneladas, los potenciales ingresos podrían ser de 270 millones USD por año,<sup>1459</sup> monto que vendría destinado a



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

generar proyectos bajo el esquema REDD+ para reforestación, aforestación, restauración de bosques, páramos y manglares, aprovechando la experiencia que ya tiene el Ecuador en estas áreas y generando nuevos empleos y co-beneficios sociales.

889. Las compensaciones de carbono se crean a través de varios tipos de proyectos, como energía renovable, eficiencia energética, destrucción de varios gases industriales y secuestro de carbono bajo tierra, o en suelos y bosques. Un proyecto no necesariamente tiene que compensar el CO<sub>2</sub>, pero también puede compensar una variedad de otros gases de efecto invernadero (GEI), como el metano y los hidrofluorocarbonos.<sup>1460</sup>

890. El creciente número de compromisos climáticos corporativos ha provocado un renovado interés en las compensaciones de carbono. En la actualidad:

“[M]ás de 1000 empresas han hecho compromisos indicativos o concretos para alinear sus emisiones con el Acuerdo de París, lo que significa reducir las emisiones a cero para 2050. Para muchas empresas, lograr este objetivo requerirá el uso de compensaciones de carbono en algún momento.”<sup>1461</sup>

891. Según estudios se prevé que para el año 2030:

“el mercado voluntario de carbono podría aumentar de \$0.4 mil millones por año en 2020 a \$10-25 mil millones por año. Esto sería un crecimiento enormemente impresionante (más de x20 en términos de valor) pero contiene algunas suposiciones optimistas. Sin embargo, incluso a esta tasa de crecimiento, el mercado voluntario de carbono aún representaría menos del 10 % de la inversión anual mundial actual en energía limpia. y significativamente por debajo de la inversión necesaria para poner al mundo en una trayectoria consistente con el Acuerdo de París.”<sup>1462</sup>

892. En cualquier caso, la lucha contra la deforestación demandará nuevos recursos al país y es necesario dinamizar las fuentes de ingresos con esta modificación constitucional. Este pago por servicios ambientales permanecerá en todos los casos bajo la regulación y vigilancia de la autoridad ambiental nacional, como ente rector del patrimonio natural del Ecuador y garantizará altos estándares respecto a los mismos, siempre que no se afecte la integridad de los esquemas internacionales que el Ecuador ha construido.

893. Las metas ambiciosas en materia de protección ambiental y cambio climático no pueden ser privadas de su consecución dejando a un lado el uso del instrumento que representan los mercados de carbono que, a su vez, se puede argumentar, es una de las bases que permitió la inclusión del artículo 6 del Acuerdo de París, y dictar las recientes políticas ambientales globales. Vale recordar que 192 Estados y la Unión Europea, - naciones que representan más del 98% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero-, han ratificado o se han adherido al Acuerdo, incluidos China y los Estados





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Unidos, los países con la primera y segunda mayores emisiones de CO<sub>2</sub> entre los miembros de la CMNUCC.

894. Actualmente se ha denotado que varias de las alternativas tienden a conducir a actividades de reducción insuficientes, ineficaces y muy costosas, socavando así el sistema de compromiso y revisión, y poniendo en peligro el potencial de objetivos más ambiciosos en el futuro. Nuestra sociedad se encuentra en un punto de inflexión. El diseño imprudente de políticas menores, que no tengan en cuenta el verdadero potencial alcanzable respecto a los mercados de carbono y de servicios ambientales, podría tener consecuencias de gran alcance, sobre todo debido a la posibilidad real de un cambio climático peligroso y, por tanto, representar oportunidades perdidas para generar una economía verde y en línea con la tendencia internacional a la par que se protege y preserva la naturaleza.

895. El mercado actual está dominado por países desarrollados en América del Norte, Europa Occidental y Japón. Sin embargo, los mercados emergentes y en desarrollo de Asia y América Latina están creciendo rápidamente a medida que la protección del medio ambiente se convierte en una prioridad más alta.<sup>1463</sup> Los países en desarrollo, como Ecuador, con poblaciones en crecimiento y un desarrollo acelerado, necesitan bienes y servicios ambientales. Además, las agencias de ayuda están colocando mayor énfasis en el desarrollo sostenible y el desempeño ambiental en sus programas de apoyo financiero, todo con un enfoque legítimo, productivo y, sobre todo, responsable para con el medio ambiente.

### *(c) Fundamentación del proyecto*

896. La presente propuesta tiene por objetivo aportar a los esfuerzos tanto nacionales como internacionales de protección ambiental, con un énfasis específico en la protección de ecosistemas frágiles a la par que se permite el aprovechamiento de los servicios ambientales. Es en tal sentido que es crucial identificar a las especies, comunidades o ecosistemas que tienen más probabilidades de sufrir daños o extinguirse a causa de las actividades humanas. Las zonas con tales especies, comunidades y ecosistemas pueden denominarse frágiles, sensibles o vulnerables. Algunos autores distinguen entre áreas que son naturalmente frágiles debido a grandes cambios de sucesión ecológica naturales e internos (cambian por sí mismos), y áreas que cambian como resultado de presiones externas, la mayoría de las veces inducidas por el hombre.<sup>1464</sup> Se destacan los siguientes puntos:

- (i) El objetivo de la protección ambiental y el aprovechamiento de los Servicios Ambientales.
- (ii) El reconocimiento internacional de los servicios ambientales, casos comparados
- (iii) Condiciones de aseguramiento en la aplicabilidad de los esquemas de Pagos por Servicios Ambientales.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- (iv) El establecimiento de criterios estándar para una legislación en materia de Pagos por Servicios Ambientales.

i. El objetivo de la protección ambiental y el aprovechamiento de los Servicios Ambientales garantiza los derechos de la naturaleza y a un medioambiente sano

897. La fragilidad se relaciona con el grado de cambio en la abundancia y la composición de las especies, tras una perturbación.<sup>1465</sup> Por lo tanto, refleja el grado de sensibilidad de los hábitats, las comunidades y las especies al cambio medioambiental, por lo que implica una combinación de factores intrínsecos y extrínsecos. Cuando existen tasas de recambio de especies o de fluctuaciones poblacionales, estas caracterizan a los ecosistemas frágiles.<sup>1466</sup> La diversidad de procesos ecológicos relacionados con estos cambios hace que la fragilidad de los ecosistemas sea un criterio de evaluación central en la gestión de la conservación.<sup>1467</sup>

898. Los ecosistemas frágiles son ecosistemas importantes, con características y recursos únicos. Entre los ecosistemas frágiles se encuentran los desiertos, las tierras semiáridas, las montañas, los humedales, las pequeñas islas y algunas zonas costeras. La mayoría de estos ecosistemas son de ámbito regional, ya que trascienden las fronteras nacionales.<sup>1468</sup> El artículo 406 de la Constitución, establece que los ecosistemas frágiles y amenazados, son entre otros: páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros. Así mismo, establece que el Estado deberá regular la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

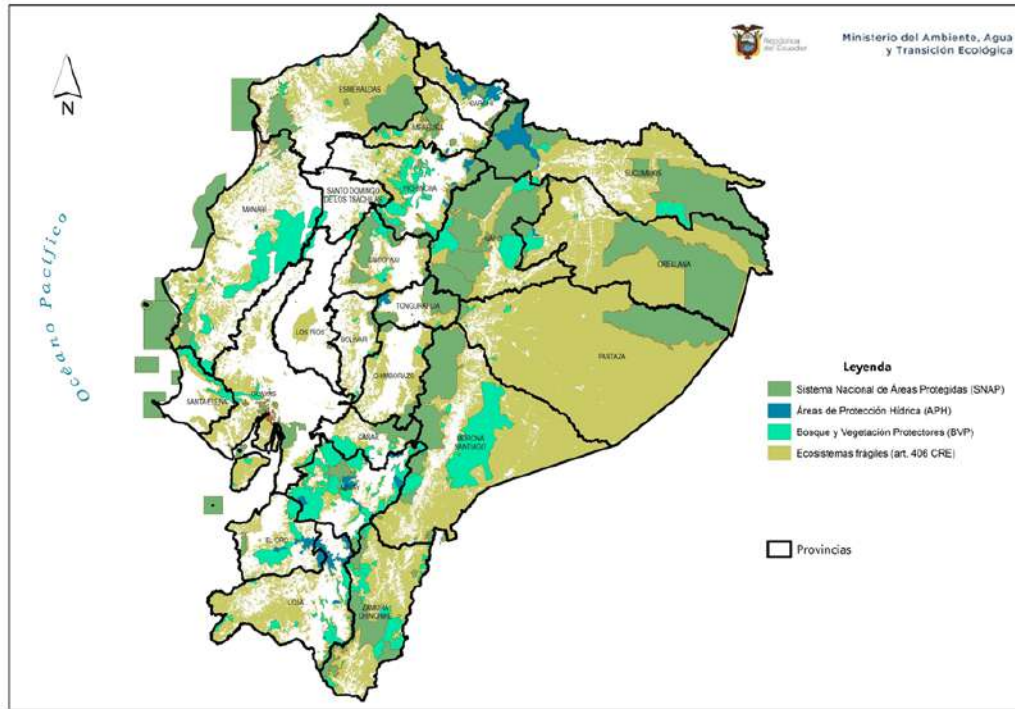


IMAGEN 28: MAPA DE ECOSISTEMAS FRÁGILES DEL ECUADOR<sup>1469</sup>

899. En cuanto a la protección de ecosistemas frágiles, el artículo 94 del COA establece que se prohíbe convertir el uso del suelo a usos agropecuarios en áreas de ecosistemas frágiles, entre otras categorías de conservación.<sup>1470</sup> Así mismo, el artículo 99 del mismo cuerpo legal prevé que será de interés público la conservación, protección y restauración de los páramos, moretales y ecosistemas de manglar<sup>1471</sup> todos estos definidos como ecosistemas frágiles según lo descrito en el artículo 406 de la Constitución de la República del Ecuador. En ese sentido se prohíbe su afectación, tala y cambio de uso de suelo.

900. Por otro lado, el artículo 258 del RCOA establece que la Autoridad Ambiental Nacional, podrá dictar medidas adicionales para la conservación, protección y uso sostenible de ecosistemas frágiles sin afectar sus procesos y ciclos vitales evitando su fragmentación por actividades antrópicas. Se establece incluso que las actividades de restauración ecológica contenidas en el Código Orgánico del Ambiente deberán dar prioridad a la recuperación y rehabilitación de ecosistemas frágiles.<sup>1472</sup>

901. De acuerdo con el Ministerio del Ambiente (2015), las amenazas para los ecosistemas del Ecuador continental son cinco: cambio climático, conversión de la vegetación natural, aprovechamiento forestal, extracción de recursos naturales no renovables y aprovechamiento del agua. En la Figura 1 se aprecian los criterios considerados para cada una de las amenazas.



**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**TABLA 5. PONDERACIÓN DE CRITERIOS PARA LA DETERMINACIÓN DE AMENAZAS**

Criterio	Variable	Pond.	Variable	Pond.	Indicador	Pond.	
Amenazas	Cambio climático (CC)	0.16			Variación media precipitación (%)	0.49	
					Variación media temperatura (°C)	0.51	
	Conversión vegetación natural (CV)	0.24			Probabilidad promedio de conversión futura (#)		
	Aprovechamiento forestal (AF)	0.20			Superficie aprovechada/área ecosistema (m <sup>2</sup> /ha)		
	Aprovechamiento de agua (AA)	0.40			Proyectos hidroeléctricos (#)	0.64	
					Sílos de toma de agua (#)	0.36	
				Extracción de Recursos mineros	0.54	Superficie en brique minero (%)	
				Actividad petrolera	0.45	Superficie en brique petrolera (%)	0.26
						Plataformas (#)	0.14
						Piscinas (#)	0.13
						Pozos (#)	0.11
						Longitud ductos (km)	0.11
					Derames (#)	0.25	
	Extracción RNRR (RN)	0.23					

IMAGEN 29: CRITERIOS CONSIDERADOS PARA LAS AMENAZAS A LOS ECOSISTEMAS.<sup>1473</sup>

902. En lo referente a la vulnerabilidad, las variables que se consideran para la determinación de la fragilidad de los ecosistemas son ocho: endemismo, especies CITES, especies UICN, especies comerciales, representatividad Ecuador, representatividad conservación, fragmentación y conectividad. En la Figura 2 se aprecian los criterios considerados para cada una de las vulnerabilidades.

**TABLA 4. PONDERACIÓN DE CRITERIOS PARA LA DETERMINACIÓN DE VULNERABILIDAD**

Criterio	Nivel	Variable	Pond.	Indicador	Pond.	
Vulnerabilidad	Especie (SP)	Pond. 0.45	Endemismo (EN)	0.16	Spp endémicas (#)	
			Especies CITES (CT)	0.24	Spp CITES (I, II, III) (#)	
			Especies UICN (UC)	0.20	Spp UICN (Cr, En, Vu) (#)	
			Especies comerciales (CM)	0.40	Spp comerciales (#)	
	Pasaje (PS)	Pond. 0.55	Representatividad Ecuador (RE)	0.23	Superficie (ha)	
			Representatividad conservación (RC)	0.24	En PANE (%)	0.64
					En SB (%)	0.36
			Fragmentación (FR)	0.29	Índice (#)	
			Conectividad (CN)	0.24	Índice Área Conexa Equivalente (ha)	

IMAGEN 30: CRITERIOS CONSIDERADOS PARA LAS VULNERABILIDADES DE LOS ECOSISTEMAS<sup>1474</sup>

ii. Casos comparados y de éxito del uso y aprovechamiento de los servicios ambientales

903. A nivel internacional, se ha reconocido la problemática de degradación ambiental y pérdida de ecosistemas. Los servicios ambientales se presentan como una solución para la conservación de la naturaleza y para el bienestar de la sociedad, ya que, dichos servicios, permiten que exista la vida humana. Según la Evaluación del Milenio de los Ecosistemas, los servicios ambientales o ecosistémicos son ‘los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas.’<sup>1475</sup> Por tal razón a continuación se hará una exposición detallada de la aplicabilidad, desafíos y éxitos que han tenido los PSA en jurisdicciones de internacionales para brindar la perspectiva necesaria de un mercado ambiental global e interconectado y, sobre todo, cada vez más aceptado y practicado en la actualidad.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

904. Como se mencionó con anterioridad, los servicios ambientales o ecosistémicos internacionalmente se clasifican en cuatro grandes grupos: i) servicios de provisión; ii) servicios de regulación; iii) de apoyo; y iv) servicios culturales. Entre los más importantes se encuentran la provisión de agua dulce, aseguramiento de alimentos nutritivos, la captura de carbono, la regulación climática, la polinización y el control de enfermedades y vectores.<sup>1476</sup> La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (en adelante FAO), estima que estos servicios tienen un valor de más de \$125 billones de dólares a nivel global, sin embargo, no reciben la atención adecuada en las políticas y normativas nacionales, sobre todo tomando en cuenta aquellas limitantes constitucionales antes expuestas.<sup>1477</sup>

905. Desde finales de la década de 1990, los pagos por servicios ambientales (en adelante PSA) han sido insertados gradualmente en la agenda ambiental global y han sido ampliamente promovidos por gobiernos, organizaciones del tercer sector, actores privados y organismos multilaterales. Actualmente, existen más de 550 esquemas de PSA activos en más de sesenta países, que varían en escala geográfica, fuente de financiamiento, diseño institucional y tipo de servicio ecológico (en adelante SE) objetivo.<sup>1478</sup>

906. El concepto de servicios ecosistémicos o ambientales se presentó formalmente en la Declaración de Río de 1992,<sup>1479</sup> mientras que la formulación de los primeros esquemas de pago se planteó en el Protocolo de Kyoto de 1997,<sup>1480</sup> logrando su mayor difusión después de la Cumbre de Johannesburgo en 2002.<sup>1481</sup> Tras estos eventos se implementaron programas de compensación a nivel mundial. La adopción de la figura en países latinoamericanos inició por Costa Rica, Nicaragua, Salvador, Colombia, Brasil y México, entre otros. México es un referente mediante su programa federal de pago por servicios ambientales del bosque (en adelante PSAB), que fue adoptado desde 2003 con un gran reconocimiento político y social. Sus objetivos son prevenir la degradación ambiental y a la vez, mejorar el bienestar humano, mediante la realización de actividades de conservación que garanticen permanencia y calidad de ecosistemas a largo plazo, bajo ciertas compensaciones económicas.<sup>1482</sup>

907. En particular, América Latina ha sido un laboratorio de experiencias de PSA, debido a la confluencia de dos problemáticas: por una parte, la creciente degradación ambiental, y los altos niveles de inequidad y pobreza, y, en segundo lugar, su alta biodiversidad y recursos naturales con los que cuenta, por la indudable diversidad biocultural.<sup>1483</sup> Entre 2001 y 2015, la mayor pérdida de cobertura forestal en el mundo se dio en este subcontinente (25 % del total global), como producto de la deforestación promovida por la extracción de materias primas (*commodities*) en el 56% de los casos (especialmente en el Amazonas) y de la expansión de la frontera agrícola, en el 31%.<sup>1484</sup>

908. Esta problemática afecta directamente al cumplimiento del ODS-15 ‘Vida de ecosistemas terrestres’, que busca gestionar los bosques de modo sostenible, luchar contra



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

la desertificación y detener tanto la degradación de las tierras como la pérdida de biodiversidad.<sup>1485</sup>

909. En la actualidad, en toda la región se desarrollan diferentes modalidades de PSA, desde programas de cobertura nacional – como son los casos de México y Costa Rica-, hasta iniciativas en escalas locales como por ejemplo Brasil, y Colombia. Esta multiplicidad de modalidades presentes es reflejo de la diversidad en los arreglos de gobernanza ambiental establecidos para sustentar su instrumentación.<sup>1486</sup>

910. En un estudio se recogieron los resultados de 24 programas activos de PSA en la región. Dicha revisión pretende ser ilustrativa respecto a las tendencias en el subcontinente y complementaria a las revisiones previamente existentes.<sup>1487</sup> Los programas revisados fueron realizados: tres en Bolivia, dos en Brasil, cuatro en Colombia, dos en Costa Rica, cinco en Ecuador, uno en Guatemala, cuatro en México, dos en Nicaragua y uno en Perú. La revisión en dicho documento se basó en las recopilaciones académicas más recientes y la información pública de las agencias u organizaciones implementadoras.<sup>1488</sup> Algunos de los resultados son:

- i) Los esquemas de PSA en América Latina se financian, en su mayoría -14-, con recursos públicos, provenientes de impuestos universales o destinaciones específicas de presupuestos ambientales. Un ejemplo de esto es la iniciativa de la cuenca de Heredia, en Costa Rica. La financiación de este programa se realiza a través de una tarifa hídrica, cobrada cada mes en los recibos de agua y electricidad, la cual representa menos del 1 % del cobro mensual total de los servicios. El dinero recaudado con esta tarifa es asignado al presupuesto de la Unidad de Gestión Ambiental para financiar los contratos del PSA y adquirir terrenos.<sup>1489</sup>
- ii) Por otro lado, siete esquemas son financiados con fondos privados, que pueden provenir de organizaciones no gubernamentales, corporaciones o empresas. Un ejemplo de esto es la iniciativa mexicana del Fondo Conservación Mariposa que abarca un área de 56,259 hectáreas, es monitoreado, contempla pagos diferenciados, tiene un tipo de focalización centrado en la amenaza a la especie en cuestión y, sobre todo, es financiado de manera privada.<sup>1490</sup>
- iii) Solo tres de las iniciativas exploradas en esta revisión son financiadas con recursos mixtos. Este es el caso de la cuenca de Gil González en Nicaragua, financiada por una colaboración entre el gobierno del municipio de Belén, la Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ) y la empresa de azúcar Casur. Los fondos de esta colaboración son supervisados por un comité compuesto por miembros de GIZ y Casur y por proveedores del servicio.<sup>1491</sup>

911. De manera más ilustrativa, respecto a un análisis de derecho comparado y la aplicabilidad de los servicios ambientales en Colombia donde, mediante el Decreto-Ley



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

870 de 2017<sup>1492</sup> se estableció el pago por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación. La Corte Constitucional colombiana, en la Sentencia C-644/17, se pronunció sobre el concepto, alcance y objetivos de los pagos por servicios ambientales. Estableció que se pretendía contribuir con el buen estado y funcionamiento de los ecosistemas, al punto que estos puedan estabilizarse y producir el correspondiente servicio ambiental. Se trata de promover actividades económicas que brindan servicios ambientales y contribuyan a amortiguar, controlar o eliminar los problemas ambientales.<sup>1493</sup> En este país los PSA están estrechamente ligados, por ley, a la construcción de territorios en paz y a la sustitución de cultivos ilícitos.<sup>1494</sup>

912. La evidencia se ha centrado, principalmente, en los casos de Costa Rica y México, por ser los dos esquemas con mayor experiencia en América Latina. En particular, se ha encontrado que los PSA tienen un impacto positivo moderado representado en un incremento en cobertura forestal que va desde un 0,2 % hasta un 14 %; junto a una disminución de pérdida de bosque que varía entre 25 % y 50 %, en comparación con áreas que no reciben PSA.<sup>1495</sup>

913. Costa Rica fue el primer país en crear un programa de este tipo en 1997, heredero de las políticas de pago por reforestación que ese país había adoptado en la década de 1980 como parte de sus esfuerzos para disminuir una de las peores tasas de deforestación en el mundo.<sup>1496</sup> Desde entonces, ha sido uno de los programas símbolo de este tipo de política, de modo que ha cubierto 1,2 millones de hectáreas durante 22 años de operación de manera específica. Igualmente, se han realizado estudios relacionados con los PSA y las áreas protegidas. Uno en particular realizado por cinco investigadores<sup>1497</sup> encontraron que los PSA son más efectivos en términos ambientales si se implementan en zonas alejadas de parques nacionales o si los dos instrumentos no se sobreponen.<sup>1498</sup>

914. El caso brasileño igualmente resulta relevante puesto que, debido a su condición de custodio del denominado ‘pulmón del mundo’, temas de deforestación para *commodities* son problemas altamente discutidos, ya que la situación es impulsada por la creciente demanda global en estas materias. Brasil y Argentina son los países que se encuentran en el segundo y tercer lugar de los principales productores mundiales de soya. El esquema más grande en términos de hectáreas vinculadas es la Bolsa Floresta de Brasil, el cual vincula diez millones de hectáreas.<sup>1499</sup> Este programa tiene un componente de PSA, en el cual se otorga un incentivo económico por la conservación de los bosques. Es un programa regional que recibe financiación pública y privada.<sup>1500</sup>

915. La discusión de los efectos de los PSA en la equidad se ha analizado, comúnmente, teniendo en cuenta tres dimensiones interrelacionadas:

- i) Equidad en el acceso se refiere a quiénes pueden acceder a los beneficios de los esquemas de PSA y guarda estrecha relación con los criterios de elegibilidad, establecidos por los diferentes programas.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- ii) Equidad en el proceso se refiere a cuánto participan los diferentes grupos de interés en la toma de decisiones sobre el diseño y la implementación de los esquemas.
- iii) Equidad en los resultados se refiere, primero, a qué tanto pueden contribuir los PSA a mejorar los ingresos económicos de los participantes y, segundo, a cuál es manera de distribuir los beneficios derivados de los esquemas tanto para las comunidades como para el medio ambiente.<sup>1501</sup>

916. En el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (en adelante APEC) el reconocimiento de la importancia del comercio para facilitar la difusión de bienes y servicios ambientales ha sido ya una temática de años, dado que, según el APEC, tiene el potencial de conducir a mejores resultados ambientales. Esta agenda ha avanzado a través de iniciativas como el ‘Programa de Trabajo de Bienes y Servicios Ambientales de APEC’ identificado por los Líderes de APEC como parte de la agenda de crecimiento sostenible<sup>1502</sup> el compromiso de los líderes declarado en la Visión de Yokohama en 2010,<sup>1503</sup> y el acuerdo de los líderes establecido en el Anexo C de la Declaración de Honolulu en 2011.<sup>1504</sup>

917. En 2015, los ministros de APEC aprobaron un Plan de Acción de Servicios Ambientales (ESAP) para promover la liberalización, la facilitación y la cooperación en servicios ambientales, con el objetivo de una revisión de progreso provisional para 2018 y una revisión final en 2020.<sup>1505</sup> Esa revisión, establece varios pasos recomendados para la siguiente etapa del trabajo de APEC para apoyar el objetivo de liberalizar el comercio de servicios ambientales tales como: una definición conjunta de servicios ambientales, categorizar las barreras al comercio de servicios ambientales, evaluar costos y beneficios de la liberalización, entre otros.<sup>1506</sup>

### iii. Condiciones de aseguramiento en la aplicabilidad de los esquemas de Pagos por Servicios Ambientales

918. Recientes metaanálisis han establecido la existencia de tres condiciones que aseguran el éxito ambiental de los esquemas de PSA: i) focalización espacial; ii) diferenciación de los pagos; y iii) un sistema robusto de monitoreo y sanción del incumplimiento.<sup>1507</sup> La focalización se refiere a dirigir los esfuerzos hacia áreas que tengan una mayor densidad de servicio ecológico SE o que estén en riesgo de degradación o deforestación. Los pagos diferenciados se refieren a que estos deben tener en cuenta los costos de provisión de SE entre participantes. Para esto, pueden crearse escalas de pago diferenciado, en base al tamaño de los predios participantes o del grado de vulnerabilidad socioeconómica, para mitigar el riesgo de reforzar inequidades preexistentes.<sup>1508</sup>

919. El sistema de monitoreo y sanción se refiere a crear protocolos de monitoreo del cumplimiento de los acuerdos y el conjunto de sanciones específicas por incumplimiento. En muchos casos, el uso efectivo de dichos sistemas puede ser costoso, en especial, si la





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

capacidad institucional instalada es baja; o bien impopular, especialmente, para los programas financiados con recursos públicos.<sup>1509</sup>

920. Adicionalmente, se han identificado cuatro recomendaciones para la implementación adecuada de los esquemas de PSA: i) establecer líneas base que permitan medir el impacto del programa en términos de la provisión de SA; ii) monitorear el servicio ambiental y sus cambios a lo largo del proyecto, iii) reconocer las dinámicas en el tiempo de los ecosistemas y qué factores pueden afectar su provisión y iv) establecer métricas claras que den muestra de la complejidad de los SA, pero que sean fáciles de monitorear.<sup>1510</sup>

921. El desarrollo histórico de los SA en América Latina evidencia el interés de una amplia gama de actores por compensar su impacto sobre los ecosistemas y de, en algunos casos, mejorar las condiciones de vida de sus propietarios. Esta situación ha permitido que actores históricamente excluidos, participen en la toma de decisiones en torno al manejo de los recursos naturales e instrumentación de dichas iniciativas. Por otro lado, los Estados han podido redefinir sus estrategias de atención a zonas prioritarias para el pago por servicios ambientales. El hecho de que la conservación integre a diferentes actores democratiza la conservación y permite superar los antiguos esquemas que antagonizaban a la sociedad y la naturaleza.<sup>1511</sup>

922. El uso de instrumentos de mercado, así como otros alternativos, como un medio para incorporar el valor económico de los servicios ambientales al proceso de toma de decisiones financieras de productores y consumidores es una herramienta reciente para resolver fallas de mercado de muchos años.<sup>1512</sup> En este contexto, existen varias experiencias en los que se han implementado estos enfoques en países como Costa Rica, Perú, Argentina, los miembros de la Unión Europea, en los cuales ya se han establecido marcos legales para regular estos mecanismos que promueven un enfoque en el valor que tienen los ecosistemas, sin que esto signifique en ningún caso la privatización o la apropiación de sus funciones ecológicas. El objetivo principal de regular la interacción humana con los ecosistemas es sustentar el bienestar humano para las generaciones actuales y futuras y su distribución equitativa.<sup>1513</sup>

923. Es el Estado, por medio de su institucionalidad y normativa, el encargado de canalizar y administrar los insumos, necesidades y demandas de la gran variedad de actores involucrados. El análisis de los casos permite apreciar la gran diversidad de engranajes de gobernanza ambiental asociado a estos instrumentos. En este sentido, las experiencias de los SA reafirman la importancia del involucramiento de actores que permitan equilibrar los intereses de las comunidades locales con los de los demás actores externos, todo lo cual se garantiza en la presente enmienda.

924. Los PSA, al igual que cualquier otra propuesta de conservación tiene ciertos riesgos que ya han sido abordados tanto desde la teoría propia de los servicios ambientales, como de manera práctica en otras naciones. Una de estas, es la posibilidad de selección adversa,



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

la cual sucede cuando el programa selecciona participantes que habrían cumplido con las acciones acordadas sin necesidad del incentivo económico. Esto sucede por falta de información sobre los posibles participantes frente al costo de oportunidad que tendría el cambio de actividad y frente al riesgo de que haga un cambio negativo en el uso de la tierra.<sup>1514</sup> Ambos aspectos son difíciles de estimar porque, en el primer caso, su cálculo depende de la economía doméstica de cada participante, y en el segundo depende de factores externos, como las presiones económicas que enfrentan, e internos, como las motivaciones intrínsecas para la conservación.<sup>1515</sup>

925. Por otro lado, los PSA también pueden enfrentar problemas de riesgo moral en los cuales los participantes, una vez firmado el contrato, tienen incentivos para no cumplir con lo acordado. Este problema es frecuente en escenarios donde subsisten dificultades para monitorear el cumplimiento o sancionar a quienes no cumplan con las condiciones establecidas.<sup>1516</sup> Así también existe la posibilidad, como se explicó anteriormente, de que existan factores o presiones externas de terceros, por lo que es necesario contar con un ente que no sea sujeto a estas.

926. Es por tal razón que la presente propuesta, considera que es elemental la intermediación y vigilancia de la autoridad ambiental nacional para asegurar el cumplimiento y buenas prácticas del uso de los servicios ambientales, y que exista una institución que procure minimizar los riesgos posibles y maximice tanto el involucramiento de las personas, nacionalidades y comunidades para la preservación de la naturaleza.

927. El rol de la autoridad ambiental nacional como regulador y garante deberá ser claro, sobre todo, en cuanto a los riesgos de desplazamiento de las motivaciones intrínsecas para adoptar comportamientos ambientales. Esto ya que la evidencia analizada en el campo de los PSA indica que los pagos colectivos, por ejemplo, pueden reforzar motivaciones sociales para conservar los bosques mientras que los pagos individuales pueden disminuir las motivaciones intrínsecas. Es decir, es necesario que la cartera de Estado correspondiente tenga la suficiente fortaleza legal e institucional en miras a generar un acompañamiento, control y, sobre todo, permitir una aplicabilidad efectiva de los PSA.

928. Como se ha mencionado el rol de la sociedad civil, las comunidades, pueblos indígenas, entre otros, deberá ser garantizado en equidad asegurándose su participación tanto en las actividades de preservación, como en los beneficios resultantes de futuros PSA entre las demás etapas del proceso relacionado con los servicios ambientales. Esto en respeto de las garantías establecidas en la ley y en la Constitución y con el acompañamiento y rol otorgado a la autoridad nacional ambiental. Un mecanismo de pago por servicios ambientales requiere de un mercado en el que proveedores y beneficiarios interactúen en defensa de sus intereses, pero de ninguna forma puede tratarse de un mercado no intervenido o regulado.<sup>1517</sup>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### iv. El establecimiento de criterios estándar para una legislación en materia de Pagos por Servicios Ambientales

929. Después de un análisis pormenorizado de la literatura que trata la temática de servicios ambientales y pago por los mismos, así como de los principales instrumentos internacionales en materia de protección ambiental y PSA (Protocolo de Kioto, Acuerdo de Paris, Acuerdo de Glasgow), material en referencia a buenas prácticas y casos comparados de ejemplos varios de aplicación, se puede concluir la necesidad de establecer ciertos estándares para que exista una legislación que cumpla con el propósito de fomentar los beneficios procedentes de los servicios ambientales. Dichos estándares son:

- (i) La intermediación y vigilancia en todos los casos de la autoridad ambiental nacional a los procesos;
- (ii) Medidas de desempeño;
- (iii) Participación;
- (iv) Flexibilización;
- (v) Proporcionalidad;
- (vi) Tecnicidad y;
- (vii) Transparencia.

930. Por medio de un análisis de las medidas de desempeño se debe concebir lo señalado a continuación. En varios países, hay el impulso para exigir una descarbonización más ambiciosa en los sectores industriales a través de estándares de desempeño adicionales o precios mínimos de carbono.<sup>1518</sup> La experiencia global sugiere que las políticas climáticas exitosas rara vez se basan en versiones de libros de texto de programas de tope y comercio o solo en impuestos al carbono. Una importante herramienta de política adicional es el estándar de desempeño, que implica un punto de referencia contra el cual se evalúa el desempeño de un emisor, y se realiza un monitoreo por medio del cual se analiza el cumplimiento, o no de los objetivos del PSA y de los SA.<sup>1519</sup>

931. Respecto al estándar de participación es válido recalcar que este es un factor primordial respecto al involucramiento, tanto de gobiernos, ONGs, sociedad civil, entre otros, en los programas relacionados con PSA y con SA. Es decir, existe un grado de voluntariedad, donde la participación del individuo o el colectivo conforme sea el caso, es totalmente a su libre discreción. Los tipos de PSA, financiados por los usuarios o por el gobierno, reconocen que los usuarios dependen de sus propios presupuestos, tiempo, recursos y demás y tienen la autoridad final para tomar decisiones sobre si ingresar o continuar participando en un programa de PSA.<sup>1520</sup>

932. Referente a la flexibilización, se reconoce la necesidad de que los actores que intervienen en los PSA tengan un grado de flexibilidad en su cumplimiento, al igual que los propios acuerdos, puesto que los esfuerzos de mitigación requerirán diversos instrumentos de eficiencia y flexibilidad. Estas variables son relevantes respecto de los regímenes de comercio de emisiones,<sup>1521</sup> así como también, y con la aplicación y desarrollo de los PSA.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Esto debido a que, la inflexibilidad de las regulaciones de mando y control también puede tener consecuencias distributivas adversas.<sup>1522</sup> Es decir, el margen de acción no requiere un sistema de aplicación global, ya que amerita que las condiciones se adapten a las necesidades de cada caso.<sup>1523</sup>

933. La proporcionalidad entendida como *atribución proporcional* del financiamiento climático y los mercados de carbono, es esencial cuando ambas fuentes de financiamiento respaldan los mismos resultados de mitigación. La atribución proporcional es cuando se atribuyen reducciones de emisiones al financiamiento climático y a los mercados de carbono, en proporción a su contribución financiera a los costos de reducción de la actividad de mitigación, expresada en *valor equivalente de subvención*.<sup>1524</sup>

934. En cuanto a la tecnicidad, lo que se busca es que se apliquen de manera técnica las consideraciones necesarias tanto para regular, evaluar y preservar el ambiente a la par que exista la garantía que cualquier acción derivada de los servicios ambientales respondan, justamente, a criterios técnicos. Al desarrollar las bases técnicas y analíticas para el marco de evaluación y comparación de diferentes esfuerzos de mitigación del cambio climático (como los PSA Y MVC), es importante considerar qué información de mitigación podría ser útil para los encargados de formular políticas y los participantes del mercado.<sup>1525</sup> La toma de decisiones en esta materia debe implicar consideraciones técnicas, como la medida en que es probable que el conjunto de políticas diseñadas para lograr el objetivo de mitigación dentro del contexto de política existente logre el resultado previsto.<sup>1526</sup>

935. Finalmente, la transparencia debe ser garantizada en todo el proceso de los PSA desde las diferentes etapas del denominado *ciclo de vida del mercado* hasta los procesos de seguimiento y verificación. Para que el mercado sea transparente, la documentación de los proyectos y el seguimiento de los créditos deben estar a disposición del público. Los proyectos de MVC, PSA y SA en general, han crecido rápidamente en muchas regiones del mundo. ‘En algunos casos, se han generado cuestionamientos sobre la eficacia de los proyectos para contribuir a la reducción de las emisiones contaminantes. Para ello, es fundamental la calidad y transparencia de la información generada en las etapas tempranas del proyecto.’<sup>1527</sup> Además, el hecho de que el mercado de la compensación de emisiones sea más transparente, será un factor que permitirá aumentar su atractivo inversor y reforzar así su enorme potencial.

936. Con la enmienda propuesta, se fortalecerá el rol del Estado como ente administrador de la biodiversidad y los recursos naturales, encargado de velar por su protección y regeneración, cumpliendo así con los derechos de la naturaleza establecidos en la Constitución y, a su vez, respetando el espíritu de esta y tomando en cuenta las necesidades de generaciones presentes y futuras de un ambiente adecuado para la preservación de la vida tanto como especie como global.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### *(d) Fundamentación de la vía*

937. El artículo 441 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) permite la reforma de un texto constitucional a través de la enmienda constitucional. La enmienda procede cuando:

- (i) No se modifique el procedimiento de reforma de la Constitución;
- (ii) No se establezcan restricciones a los derechos y garantías;
- (iii) No se altera la estructura fundamental de la Constitución;
- (iv) No se altera el carácter y los elementos constitutivos del Estado;

938. La presente enmienda busca corregir la distorsión sobre la regulación de los mecanismos financieros, incentivos y compensaciones que promuevan la producción, prestación, uso, aprovechamiento, mantenimiento y regeneración de los servicios ambientales, lo cual, en cumplimiento y observancia con la jurisprudencia constitucional, así como el espíritu del constituyente, la propuesta cumple con los requisitos señalados en el párrafo anterior. Por tanto, se puede dilucidar que no se modificará el procedimiento de reforma a la Constitución por lo cual se procederá a continuación con un análisis pormenorizado de cada uno de estos requisitos.

#### i. La propuesta no restringe derechos ni garantías constitucionales

939. La presente propuesta no restringe derechos ni garantías constitucionales. Es importante notar, que la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a este requisito ha señalado que: ‘14. (...) la Constitución prohíbe tanto al legislador como al constituyente establecer restricciones, es decir, limitaciones injustificadas a los derechos y garantías fundamentales. (el subrayado no es del original).’<sup>1528</sup>

940. La presente propuesta cumple con lo dispuesto en el artículo 441 de la Constitución de la República del Ecuador debido a que el permitir la producción, prestación, uso y aprovechamiento de los servicios ambientales y sus respectivos mecanismos de retribución y financiamiento garantizará los derechos de la naturaleza, y del medioambiente sano. De esta manera, se deberá comprender el alcance de cada uno de estos derechos para poder demostrar que la presente enmienda no los restringe.

941. El reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos fue incorporado en la Constitución de Montecristi 8, como parte de la intención del constituyente. En este sentido, el derecho a la naturaleza recogido en el artículo 71 de la Norma Suprema, establece dos derechos: ‘i) Derecho a que se respete integralmente su existencia; ii) Derecho a mantener y regenerar sus ciclos, estructura, funciones y procesos evolutivos.’<sup>1529</sup>

942. La Corte Constitucional ha ahondado respecto al alcance del derecho a la naturaleza de la siguiente manera:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

“El desarrollo normativo y jurisprudencial de los derechos precisan su alcance y las obligaciones de las personas y entidades responsables. Esta es la garantía normativa de los derechos reconocida en la Constitución. Estas obligaciones incluyen, al menos, tres dimensiones: respetar, cuando se ejerce el derecho; promover, cuando el derecho es ejercido de forma insuficiente o con dificultades; y garantizar o proteger, cuando se lo está vulnerando.

La naturaleza ha sido reconocida como titular de derechos en la Constitución. La naturaleza no es un ente abstracto, una mera categoría conceptual o un simple enunciado jurídico. Tampoco es un objeto inerte o insensible. Cuando la Constitución establece que hay que respetar ‘integralmente’ la existencia de la naturaleza y reconoce que es ‘donde se reproduce y realiza la vida’, nos indica que se trata de un sujeto complejo que debe ser comprendido desde una perspectiva sistémica.

La naturaleza está conformada por un conjunto interrelacionado, interdependiente e indivisible de elementos bióticos y abióticos (ecosistemas<sup>27</sup>). La naturaleza es una comunidad de vida. Todos los elementos que la componen, incluida la especie humana, están vinculados y tienen una función o rol. Las propiedades de cada elemento surgen de las interrelaciones con el resto de los elementos y funcionan como una red. Cuando un elemento se afecta, se altera el funcionamiento del sistema. Cuando el sistema cambia, también afecta a cada uno de sus elementos.

Los elementos de la naturaleza permiten la existencia, mantenimiento y regeneración de los ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.”<sup>1530</sup>

943. Se ha considerado que la naturaleza tiene una estrecha relación con la humanidad, ya que las condiciones de la naturaleza son aquellas esenciales para nuestra existencia. La Corte Constitucional ha ahondado y señalado que:

“Al destacar esta relación, la Constitución, en su preámbulo, recalca que la Naturaleza, la Pachamama, ‘es vital para nuestra existencia’. Aquí la Constitución avizora que la existencia misma de la humanidad está atada inevitablemente a la de la naturaleza, pues la concibe como parte de ella. Por tanto, los derechos de la naturaleza abarcan necesariamente el derecho de la humanidad a su existencia como especie.

No se trata de un lirismo retórico, sino de una constatación trascendente y un compromiso histórico que, según el preámbulo de la Constitución, exige ‘una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza.’”<sup>1531</sup>

944. La enmienda propuesta, permitirá la emisión de incentivos financieros y retribuciones por la protección, mantenimiento, uso y aprovechamiento de los servicios ambientales y promoverá estos derechos de la naturaleza. Al crear estos incentivos que no



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

necesariamente tienen que ser económicos, se garantizará el objetivo de protección de la naturaleza y todos los elementos que componen cada ecosistema que se encuentran en el territorio ecuatoriano. Evidencia de política pública que fue desarrollada en el acápite relacionado con la fundamentación del proyecto, ha demostrado que uno de los objetivos mayoritarios de incentivos en el mantenimiento, protección, uso y aprovechamiento de los servicios ambientales tiene como objetivo, la protección de la naturaleza.

945. Por tanto, la propuesta no restringe los derechos de la naturaleza sino cumple con respetar los servicios ambientales existentes, ya que se crearán obligaciones respecto a acciones u omisiones humanas en ecosistemas por parte de partes interesadas. Esto a su vez, cumple con la primera dimensión del derecho de la naturaleza; respetar cuando el derecho sea ejercido, en este caso la mera existencia de ella, y todos sus componentes. Además, se garantizará su protección por parte del Estado, a través de la constante vigilancia de la autoridad ambiental nacional respecto a la prestación, uso, aprovechamiento, mantenimiento y regeneración de estos servicios para que no exista una afectación a los derechos de la naturaleza.

946. La posibilidad de regular mecanismos financieros, incentivos y compensaciones por parte del Estado referente a los servicios ambientales, promoverá el mantenimiento y la regeneración de estos. Por lo tanto, no existirá una restricción a este derecho sino una verdadera promoción de su protección, mantenimiento y regeneración a través de esta enmienda, cuyo contenido debe ser entendido como una medida que prevé la progresividad de los derechos reconocidos en la Constitución. Más aún, si la misma promoverá la participación de las personas, colectividades y nacionalidades para que puedan percibir una retribución o un incentivo en la garantía y protección de los derechos de la naturaleza.

947. Por otra parte, el derecho al medioambiente se encuentra reconocido por la Constitución que ordena a su vez la garantía de contar con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado ya que incide en la realidad humana.<sup>1532</sup> La Corte Constitucional ha desarrollado el alcance de este derecho en el siguiente sentido:

“La Constitución contempla como parte de este derecho contar con un ambiente ecológicamente equilibrado, pues esto supone que la interacción de los seres que habitan el medio no provoque o ponga en peligro la existencia de uno u otro de estos seres o de los elementos que requieren para su vida. En dicho medio también se desenvuelve el ser humano como una especie que es parte de los ciclos naturales y cuya intervención puede afectar el equilibrio deseado.”<sup>1533</sup>

948. Por tanto, el derecho a la naturaleza y el derecho a un ambiente sano, están íntimamente relacionados como lo que expuso ya esta Corte Constitucional:

“En el contenido del derecho a un ambiente sano convergen los derechos humanos y los derechos de la naturaleza. En esencia, se hace evidente la necesaria



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

interrelación y complementariedad entre estos derechos sin perder su autonomía, pues la preservación del entorno natural permite que los seres humanos ejerzan otros derechos. Como se ha indicado en párrafos anteriores, el derecho al ambiente sano, no solo se encuentra en función de los seres humanos, sino también, alcanza a los elementos de la naturaleza, como tales.”<sup>1534</sup>

949. Este entendimiento respecto a la interrelación de los derechos señalados se debe a que, al no tener las condiciones medioambientales mínimas, existe una afectación a los derechos humanos de la persona, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales, por lo que es crucial su protección. La propuesta en cuestión no restringe los derechos al medio ambiente sano, ya que se promoverá su protección a través de incentivos y compensaciones, lo que acarrearía un mayor número de beneficios para personas naturales, comunidades, o nacionalidades que participen en este modelo de compensaciones e incentivos.

950. Es menester enfatizar que la Constitución reconoce en su artículo 74 que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tienen el derecho a beneficiarse de la naturaleza y de las riquezas naturales de ella, con la finalidad de alcanzar el buen vivir. No tendría sentido continuar prohibiendo la posibilidad de que se pueda retribuir a través de compensaciones o incentivos las acciones u omisiones en las que inciden estos grupos para mantener los servicios ambientales. De esta manera la propuesta aquí presentada de enmienda constitucional permitirá el efectivo goce, respeto y la garantía de los derechos a la naturaleza y a un medioambiente sano por lo que podría ser tramitado por esta vía.

### ii. La propuesta de modificación no afecta el espíritu del constituyente

951. La Corte Constitucional ha valorado que una modificación constitucional vía enmienda constitucional procede siempre y cuando esta respete el espíritu del constituyente. Este órgano jurisdiccional ha dicho que una enmienda ‘respete el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional<sup>1535</sup>’. Esta propuesta cumple con lo referido ya que los constituyentes tuvieron la intención proteger la naturaleza debido a preocupaciones generalizadas de los ecuatorianos respecto a la necesidad de resguardar los ecosistemas existentes en el Ecuador, así como sus recursos naturales.

952. El modelo planteado en la Asamblea Constituyente del año 2008 implicó el reconocimiento de varios derechos como el de la naturaleza, derecho a la soberanía alimentaria, protección de la biodiversidad y de saberes ancestrales. Los constituyentes buscaban dejar atrás el modelo del denominado *extractivismo neoliberal*, para pasar a un reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos. Así también se debía garantizar el aprovechamiento de los recursos del planeta de manera adecuada, sin poner en riesgo a la humanidad, a través de un nuevo modelo de desarrollo. Se buscó, por tanto, un balance





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

entre ambas -los derechos de la naturaleza y el desarrollo humano- por parte del constituyente.<sup>1536</sup>

953. Así, se plasmó en la Constitución una relación entre la defensa de la naturaleza y los derechos de los pueblos indígenas, siendo esto importante para la construcción de un nuevo paradigma andino, que se destaca no sólo a nivel estatal, sino también a nivel local.<sup>1537</sup> Se permitió que exista participación de los gobiernos locales y descentralizados por parte del Estado para que jueguen un rol importante en las comunidades originarias. Además, implicó la creación de un derecho particular como lo es el derecho a la naturaleza que fue concebido de dicha forma por parte del constituyente.<sup>1538</sup>

954. De acuerdo con lo afirmado por el constituyente, ‘las visiones de desarrollo están muy estrechamente vinculadas con el tema del medio ambiente, la naturaleza, la biodiversidad,’<sup>1539</sup> lo cual terminó siendo plasmado en la Constitución. Por tanto, cuando se pretenda aplicar una política pública para promover el desarrollo, los poderes constituidos deben considerar los derechos de la naturaleza para que el desarrollo nunca contravenga el mismo. Sin embargo, la cosmovisión del constituyente al construir la Constitución concibió siempre un balance entre la protección de la naturaleza y el desarrollo del ser humano. Así, se señaló que lo que se proponía era ‘un Estado que garantice el desarrollo sustentable, esto es el justo equilibrio entre el desarrollo del ser humano y el cuidado de la naturaleza. (el subrayado no es del original).’<sup>1540</sup>

955. Por esto, fue importante crear la complementariedad entre dos modelos de desarrollo que permite unir dinámicas sociales, comunitarias e internacionales y que a su vez fue incorporado en la Constitución del 2008, como lo demuestran las expresiones de los constituyentes:

“Y la segunda visión, es la visión ligada a la famosa huella ecológica de la que algo conversamos aquí hace dos semanas, la cual nos dice que no podemos llegar a ese tipo de objetivos, que ya no se puede por razones energéticas, de medio ambiente, de contaminación, etcétera, y que, en consecuencia, los objetivos que debemos tener deben ser mucho más modestos, por decir algo, y poniéndole cifras reales detrás de eso porque algo he tratado de analizar sobre ese tema, que el objetivo del Ecuador ya no es llegar al nivel de vida de España sino tal vez llegar al nivel de vida de Chile, de Brasil, de Argentina, porque más allá de eso ya la humanidad, el planeta no lo puede soportar, son dos visiones [...]. La una visión de libertades dice: Si se puede llegar, obviamente tiene que haber cambios tecnológicos, políticos, sociales, en la forma de vivir, pero sí se puede llegar a ese objetivo de vivir como viven los que mejor viven. La otra visión dice no, seamos mucho más modestos. Ese es un primer tema que tiene que quedar claro, tenemos que saber qué visión tenemos; y detrás de estas dos visiones que les vamos a llamar la visión de las libertades, la una, y la visión del buen vivir, la otra, hay una pregunta fundamental que hacerse, y la pregunta es: ¿Qué es lo que permite a cualquiera de estos dos sistemas alcanzar lo que es



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

fundamental en cualquier sistema? ¿Qué es? ¿Cómo se equilibra y cómo progresa? La estática y la dinámica, esto es un tema fundamental de preguntarse más allá de la retórica, el lirismo y las palabras, hay que hacerse esa pregunta concreta, ese sistema en el que yo creo cuáles son los incentivos fundamentales, los mecanismos fundamentales, la lógica fundamental, que permite a ese sistema tener dos cosas: equilibrio y dinámica, eso es fundamental, ¿por qué? Porque los sistemas económicos y sociales son sistemas complejos, son sistemas de autorregulación, son sistemas dinámicos y necesitan condiciones básicas, incentivos para ser equilibrados y dinámicos. En virtud de lo enunciado, y en aplicación del principio constitucional de progresividad de derechos, se considera necesario ampliar la protección de los derechos de la naturaleza hacia otras áreas, y, en tal sentido, que no pueda explotarse minerales en áreas protegidas, zonas intangibles y centros poblados.”<sup>1541</sup>

956. Frente al nuevo modelo de desarrollo, el constituyente señaló que se debía considerar y garantizar los derechos de la naturaleza, pero también, debe existir un balance entre los dos modelos que se encuentran incorporados en el texto constitucional. Por una parte, se debe reconocer el buen vivir, pero por otra debe existir un sentir del constituyente respecto a la institucionalidad y al modelo de las libertades. De esta manera el constituyente buscó encontrar un balance entre ellos para poder conseguir el vivir bien. El constituyente buscaba que el sistema de desarrollo tenga elementos de equilibrio y dinámica, que permita mejorar la realidad de las personas, y que, los servicios ambientales sean una herramienta y un medio, para reconocer y garantizar los derechos de la naturaleza. El constituyente buscaba que el sistema de desarrollo tenga elementos de equilibrio y dinámica, que permita mejorar la realidad de las personas, y que, los servicios ambientales sean una herramienta y un medio, para reconocer y garantizar los derechos de la naturaleza. <sup>1542</sup>

957. De igual forma, dar el paso a la regulación por parte del Estado de los servicios ambientales, reafirma la voluntad del constituyente, debido a que la naturaleza en conjunto con el desarrollo deben ser los objetivos en sí mismos, lo que, como se ha demostrado ya, permite cumplir con esta finalidad. El constituyente de esta manera afirmó que:

“[L]a naturaleza no es enemiga del hombre, a la cual había que colonizar y sojuzgar, la naturaleza no es esa fuente inacabable para ser apropiada y explotada sin fin. [...] La Comisión ha puesto en el texto constitucional, los conceptos más actuales del pensamiento ambiental. Por fin, se ha dejado sentado, que el que daña la naturaleza, tiene que remediarlo. La factura la pagarán los que contaminan y no la sociedad, a costa del deterioro de su calidad de vida, como ha venido ocurriendo durante todos estos años. Esta propuesta, se extenderá con segunda en los años venideros y llevará a los países del norte, a sus gobiernos y a las corporaciones multinacionales, a tener que responsabilizarse por el cambio climático del cual son sus principales autores. [...] Como dos aportes para avanzar un poquito más si es posible, en el texto, propongo que en el artículo dos, donde se plantea que las comunidades participen en la gestión de las reservas naturales, se incorpore el concepto también de los



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

habitantes, porque ahí en la espesura, no solamente están las personas organizadas en comunidades, en pueblos, en nacionalidades, sino también como familias.”<sup>1543</sup>

958. Los constituyentes buscaron que las personas responsables por la explotación y afectación de la naturaleza respondan por sus acciones, y que las personas participen en la gestión de reservas naturales, lo cual es garantizado por esta modificación constitucional. Así, el propósito del constituyente fue que los servicios ambientales no sean utilizados o empleados como una forma de explotación, y que las acciones u omisiones encaminadas para proteger la naturaleza se vean reforzadas y retribuidas. Esta propuesta ha recogido este sentir, ya que el uso y aprovechamiento de los servicios ambientales será intermediado y vigilado por la autoridad ambiental nacional, la cual se encargará de su regulación y limitación en base a información estadística real y de la incidencia con el medio ambiente.

959. Los servicios ambientales permitirán el bienestar humano, ya que dependemos de ellos para la producción de alimentos, para la garantía de salud y la seguridad incluso alimentaria. En consecuencia, la integridad y salud de los ecosistemas naturales que generan servicios ambientales, así como la retribución y los incentivos permitirán su protección, mantenimiento, uso y aprovechamiento. Esta perspectiva se encuentra en línea con los constituyentes respecto a servicios ambientales, ya que ellos comprendieron que los humanos dependemos de estos para la producción de alimentos, así como para la ejecución de una mejor calidad de vida de las comunidades, pueblos y nacionalidades para la consecución del buen vivir.<sup>1544</sup>

960. Por lo tanto, la compensación sobre los servicios ambientales permite la conservación, reconocimiento, y titularidad de espacios físicos, cuyo destino final es el financiamiento de la gestión sostenible de los recursos naturales asociados al servicio ambiental y por ende en contribución a conseguir el buen vivir. La importancia que reviste al presente tema fue considerada por los constituyentes al decir que:

“El proceso de conservación, contempla una valoración económica de los daños ambientales también, sean estos por la acción o descuido de los seres humanos y el procedimiento para calcular los costos económicos, asociados a una afectación que se constituye en un delito o en un daño ambiental. Estos costos deben ser vinculados al costo de restituir los recursos naturales afectados, el costo social por los servicios ambientales perdidos; y, el costo de los productos extraídos, mediante una valoración ecológica y económica de los recursos naturales afectados.”<sup>1545</sup> (el subrayado no es del original)

961. Lo dicho está intrínsecamente relacionado con preservar y garantizar un ambiente sano para respetar la progresividad de derechos en reconocimiento del modelo constitucional actual. En conclusión, la propuesta de enmienda constitucional al permitir la producción, mantenimiento, prestación, uso y aprovechamiento de los servicios



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

ambientales y sus respectivos mecanismos de retribución y financiamiento garantizará de manera efectiva el cumplimiento de la intención del constituyente.

### iii. No se alteran ni la estructura fundamental de la Constitución

962. La propuesta no altera la estructura fundamental de la Constitución. Respecto a este requisito, la Corte Constitucional ha señalado que la estructura fundamental no constituye de manera específica algunos articulados ni títulos o secciones de la Constitución, pero en base a la jurisprudencia se puede entender que la llamada estructura fundamental se compone de los distintos estamentos políticos que se incluyen en la Norma Suprema.<sup>1546</sup>

963. En la presente enmienda no existiría una modificación respecto a las instituciones o las funciones que ejercen el poder constituido, debido a que la misma no pretende afectar ninguna de las instituciones, ni funciones o competencias de estas. Esta propuesta meramente pretende permitir mecanismos de incentivos y compensaciones respecto a su producción, mantenimiento, prestación, uso y aprovechamiento de los servicios ambientales disponibles. Por lo tanto, se cumple con lo dispuesto en el artículo 441 de la Constitución.

### iv. No se altera el carácter ni los elementos constitutivos del Estado

964. Por otra parte, respecto al carácter y los elementos constitutivos del Estado esta Corte Constitucional ha establecido que ellos:

“25. [...] [N]o se circunscriben únicamente a características, sino que implica una amplia dimensión espacial, institucional, jurídica, política y social de la organización estatal. Por lo tanto, no se puede reducir a una lista de ítems cuantitativos, en su lugar implica un concepto cualitativo, integral y profundo.”<sup>1547</sup>

965. Como se señaló con anterioridad, el constituyente al crear los elementos que componen la Constitución lo cual incide en su carácter, estableció la importancia que tiene la naturaleza para conseguir el *sumak kawsay* o buen vivir. Este concepto amplio fue concebido por los constituyentes como un modelo de desarrollo que guardaba armonía entre el desarrollo del ser humano y su satisfacción con la naturaleza y sus derechos.<sup>1548</sup> Sin embargo, esta propuesta de enmienda constitucional no modifica ni altera el mismo, sino que permitirá que su contenido sea efectivamente garantizado, así como los derechos recogidos en la Constitución.

966. Si bien la Constitución de Montecristi expone como uno de sus objetivos el *sumak kawsay*, o buen vivir, este objetivo de desarrollo ha dejado después de 14 años una deuda a la ciudadanía, al no permitir de forma clara la conservación ambiental a través de los incentivos económicos u otras formas de retribución. Tampoco ha permitido la creación de mecanismos para generar acciones de control que garanticen la protección de sistemas



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

ambientales estipuladas dentro de un sistema de compensaciones y recompensas que mejorará la calidad de vida de poblaciones afectadas por el cambio climático. En ese modelo planteado, existe un mandato que dispone que los ecuatorianos debemos encontrar la armonía entre la persona, las comunidades y nuestro entorno, ya que caso contrario estaríamos claramente en contra de los derechos asistidos a la naturaleza. Es decir, se ordena por el modelo constitucional la coexistencia entre el uso y aprovechamiento de lo que nos brinda la naturaleza y la manera en que los ciudadanos contribuimos con ella a favor de su subsistencia y por tanto la subsistencia del ser humano.<sup>1549</sup>

967. Al enmendar la Constitución con la intención de que el Estado regule los servicios ambientales, se permitirá mejorar los esquemas replicados y adaptados por ETAPA E.P.,<sup>1550</sup> la cual desarrolla mecanismos de participación social y una gestión efectiva e integral del recurso agua. Esta inicia con una compensación por la protección de la cuenca hidrográfica hasta el sistema de abastecimiento de agua potable a la comunidad, asegurando el buen vivir, debido a que permite un desarrollo sostenible en donde todos los involucrados resultan ganadores.

968. Tanto es así, que se demuestra que el *sumak kawsay* o buen vivir se verán garantizados por la presente propuesta, ya que la misma ordena la respectiva armonización entre el desarrollo del ser humano y la protección del medio ambiente como de los derechos de la naturaleza. Por ende, entregar al Estado la capacidad de regular mecanismos financieros, incentivos y compensaciones que promuevan la producción, prestación, uso, aprovechamiento, mantenimiento y regeneración de los servicios ambientales, permitirá efectivamente que exista una verdadera interrelación entre los seres humanos y su deber de proteger los servicios ambientales y en general la naturaleza.

969. A manera de conclusión, la propuesta respeta la voluntad del constituyente en su protección de la naturaleza considerando que los asambleístas, al crear el modelo de desarrollo tomaron en cuenta las necesidades de los seres humanos, pero que estas siempre respeten los derechos a un medioambiente sano y a la naturaleza. Así también esta modificación constitucional no restringe derechos ni garantías reconocidas constitucionalmente sino cumple con garantizarlos. Además, la reforma permitirá una verdadera promoción y garantía del *sumak kawsay* o buen vivir en que la naturaleza por los servicios ofertados a las personas que conviven en el territorio ecuatoriano se beneficie de estos servicios ambientales. No existe, por tanto, una afectación ni a la estructura fundamental de la Constitución, ni al carácter o elementos constitutivos del Estado. Por las razones expuestas, el procedimiento de modificación constitucional para permitir que el Estado tenga la capacidad de regular mecanismos financieros, incentivos y compensaciones que promuevan la producción, prestación, uso, aprovechamiento, mantenimiento y regeneración de los servicios ambientales, se considera que procede vía enmienda constitucional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 441 de la Norma Fundamental.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### (e) *Considerandos*

*Que*, la naturaleza donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

*Que*, el Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

*Que*, las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir.

*Que*, los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.

*Que*, es necesario corregir la distorsión sobre la regulación de los mecanismos financieros, incentivos y compensaciones que promuevan la producción, prestación, uso, aprovechamiento, mantenimiento y regeneración de los servicios ambientales, lo cual, en cumplimiento y observancia con la jurisprudencia constitucional, así como el espíritu del constituyente

*Que*, a nivel mundial existen mecanismos de compensación de los servicios ambientales, siendo esto el de Pagos por Servicios Ambientales, los cuales enfrentan diferentes problemáticas que pueden ser abordadas desde la incorporación y autorización de este mecanismo ambiental, en la naturaleza de los servicios ambientales; los desafíos en materia de conservación y su vínculo con la economía de los Estados; así como la necesidad de reforzar y aplicar los instrumentos internacionales en la materia.

*Que*, es necesaria una verdadera promoción y garantía del *sumak kawsay* o buen vivir en que la naturaleza por los servicios ofertados a las personas que conviven en el territorio ecuatoriano se beneficien de estos servicios ambientales.

*Que*, la naturaleza es el sistema en el que se realiza y se reproduce toda forma de vida, se generan las funciones ecológicas que dan origen a los servicios ambientales definido en el marco legal ecuatoriano, permitiendo su provecho, utilidad o beneficio que los ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos de la naturaleza producen y que son utilizados y aprovechados por la población como una de las formas de gozar del derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, para alcanzar el buen vivir.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Que*, el Estado es el administrador de la biodiversidad y de los recursos naturales por lo que es el llamado a crear un sistema que garantice mecanismos que permitan otorgar incentivos y compensaciones económicas a quienes realicen actividades de cuidado y regeneración de los servicios ambientales

*Que*, los mecanismos de compensación por servicios ambientales deberán cumplir y respetar el concepto de reinversión en conservación, logrando que las poblaciones más necesitadas y que tienen a su cargo el cuidado de la naturaleza, puedan beneficiarse económicamente, mejorando su calidad de vida y a la vez, colaborar en el cuidado del ambiente en beneficio de las generaciones actuales y futuras.

*Que*, es necesario garantizar la protección, conservación, y mantenimiento de los servicios ambientales ya que son mecanismos que se utilizan para el consumo humano, que incide en la soberanía alimentaria y el buen vivir.

### (f) **Pregunta 8**

*Frase introductoria:* La Constitución no prevé compensaciones a quienes apoyan a la generación de servicios ambientales.

*Pregunta:* ¿Está usted de acuerdo con que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, puedan ser beneficiarios de compensaciones debidamente regularizadas por el Estado, por su apoyo a la generación de servicios ambientales, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 8?

### (g) **Anexo 8**

**Enmiéndese el artículo 74 de la Constitución de la República del Ecuador para que este diga:**

**Art. 74.-** Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir.

Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación. El Estado, en su calidad de administrador de los servicios ambientales, regulará su producción, prestación, uso y aprovechamiento y definirá los lineamientos y mecanismos de compensaciones que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades reciban por su apoyo a la generación de los mismos.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

**Primera.-** La Asamblea Nacional tendrá un plazo de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

en el Registro Oficial, para aprobar la ley reformativa al Código Orgánico del Ambiente que regule la presente enmienda constitucional. Este plazo podrá ser prorrogado por una única vez hasta por ciento ochenta días, previa resolución motivada del Pleno de la Asamblea Nacional.

**Segunda.-** Hasta que la Asamblea Nacional cumpla con la Disposición Transitoria Primera, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica expedirá los acuerdos ministeriales pertinentes para aplicar la presente enmienda constitucional. Esta normativa se expedirá un plazo de noventa días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum en el Registro Oficial,

### DISPOSICIÓN DEROGATORIA

**Única.** – Deróguese todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo.

### VIII. PETICIÓN

970. De conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 104 y el numeral 2 del artículo 438 de la Constitución, en concordancia con el numeral 1 del artículo 100 y el artículo 101 de la LOGJCC, solicito que esta magistratura efectúe el control previo de constitucional respecto del presente proyecto de enmiendas a la Constitución, y de acuerdo con el numeral 1 del artículo 99 de la LOGJCC emita el correspondiente dictamen de procedimiento.

### IX. NOTIFICACIONES

971. Notificaciones que me correspondan, las recibiré en la casilla constitucional No. 001 y en las siguientes direcciones electrónicas: 001 y en la siguiente dirección electrónica [lassog@presidencia.gob.ec](mailto:lassog@presidencia.gob.ec).

Guillermo Lasso Mendoza  
**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### MATRICES DE MODIFICACIÓN

972. Las matrices de modificación muestran las normas vigentes, en comparación del proyecto de enmienda del Presidente de la República, se han separado las matrices por preguntas analizadas de forma individual; de esta forma si es que un mismo artículo se reforma en varias preguntas diferentes, la matriz muestra el cambio individual de cada enmienda, tomando en cuenta que las preguntas serán consultadas al ciudadano de forma individual.<sup>108</sup>

#### PREGUNTA 1.

NO	NORMAS VIGENTES	PROYECTO DE ENMIENDA
1	<p>Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.</p> <p>Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.</p> <p>La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.</p> <p>Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.</p>	<p>Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.</p> <p>Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.</p> <p>La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.</p> <p><u>Previa solicitud motivada de la Policía Nacional, la o el Presidente de la República del Ecuador podrá disponer el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional. Este apoyo complementario se brindará para combatir el crimen organizado de forma extraordinaria y regulada.</u></p> <p>Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.</p>

<sup>108</sup> \*El **rojo** significa modificación

\*El **verde** significa que se ha movido el texto a otro inciso sin modificar su redacción.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### PREGUNTA 2.

NO.	NORMAS VIGENTES	PROYECTO DE ENMIENDA
1	<b>Art. 79.-</b> En ningún caso se concederá la extradición de una ecuatoriana o ecuatoriano. Su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador.	<b>Art. 79.-</b> No se concederá la extradición de una ecuatoriana o ecuatoriano, su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador, <u>excepto para los delitos relacionados con el crimen organizado transnacional.</u>  <u>Los procesos de extradición garantizarán el trato justo, y se efectuarán de conformidad con lo previsto en los tratados internacionales ratificados por el Ecuador. En ningún caso procederá la extradición cuando:</u>  <u>1. La solicitud de extradición se haya presentado con el fin de perseguir o sancionar a una persona por razón de su sexo, raza, religión, nacionalidad, origen étnico, ideología u opiniones políticas.</u> <u>2. Existan razones fundadas para creer que la personas extraditada estaría en peligro de ser sometida a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.</u>

### PREGUNTA 3.

NO.	NORMAS VIGENTES	PROYECTO DE ENMIENDA
1	<b>Art. 181.-</b> Serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley:  1. Definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial. 2. Conocer y aprobar la proforma presupuestaria de la Función Judicial, con excepción de los órganos autónomos.	<b>Art. 181.-</b> Serán funciones del Consejo de la Judicatura, además de las que determine la ley:  1. Definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial. 2. Conocer y aprobar la proforma presupuestaria de la Función Judicial, con excepción de los órganos autónomos. 3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción. <u>Las y los servidores de la Fiscalía General del Estado serán seleccionados, evaluados, ascendidos y sancionados de conformidad con el proceso previsto en la Constitución.</u> Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

	<p><u>3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción.</u> Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas.</p> <p><u>4. Administrar la carrera y la profesionalización judicial, y organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial.</u></p> <p>5. Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial. Las decisiones del Consejo de la Judicatura se tomarán por mayoría simple.</p>	<p>4. Administrar la carrera y la profesionalización judicial, y organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial, <u>con excepción de la carrera y profesionalización fiscal.</u></p> <p>5. Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial. Las decisiones del Consejo de la Judicatura se tomarán por mayoría simple.</p>
2		<p><b>Agréguese un artículo innumerado después del artículo 194 de la Constitución de la República del Ecuador que diga:</b></p> <p><u>Artículo innumerado primero.- El consejo fiscal es un órgano administrativo, técnico y auxiliar de la Fiscalía General del Estado que ejecutará los procesos de selección, evaluación, ascenso y sanción de fiscales de conformidad con lo previsto en la ley.</u></p> <p><u>El Consejo Fiscal se conformará por siete miembros designados por la o el Fiscal General del Estado de fuera del seno de la Función Judicial y deberán cumplir al menos con los mismos requisitos exigidos para ingresar a la carrera fiscal, además de los que la ley determine.</u></p> <p><u>Los procesos de selección, evaluación y ascenso de fiscales se efectuarán bajo los principios de veeduría, imparcialidad, objetividad, meritocracia, oralidad, transparencia y publicidad.</u></p> <p><u>Los procesos sancionatorios en contra de fiscales serán efectuados garantizando el debido proceso, oralidad, celeridad, el derecho a la contradicción y respetando la independencia judicial.</u></p> <p><u>La ley regulará los procesos para el ingreso, formación, evaluación, ascenso y sanción de los demás servidores que integran la Fiscalía General del Estado.</u></p>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### PREGUNTA 4.

No.	NORMAS VIGENTES	PROYECTO DE ENMIENDA
1	<p><b>Art. 118.-</b> La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.</p> <p>La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.</p> <p>La Asamblea Nacional se integrará por:</p> <ol style="list-style-type: none"><li><u>1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional.</u></li><li><u>2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población.</u></li><li><u>3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.</u></li></ol>	<p><b>Art. 118.-</b> La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.</p> <p>La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.</p> <p>La Asamblea Nacional se integrará por:</p> <ol style="list-style-type: none"><li><u>1. Dos asambleístas elegidos por circunscripción nacional por cada millón de habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones;</u></li><li><u>2. Un asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones;</u></li><li><u>3. Un asambleísta elegido por circunscripción del exterior por cada quinientos mil habitantes que residan en el exterior de acuerdo con los datos poblacionales del organismo rector en materia de movilidad humana.</u></li></ol>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### PREGUNTA 5.

No.	NORMAS VIGENTES	PROYECTO DE ENMIENDA
1	<p><b>Art. 109.-</b> Los partidos políticos serán de carácter nacional, <u>se registrarán por sus principios y estatutos, propondrán un programa de gobierno y mantendrán el registro de sus afiliados. Los movimientos políticos podrán corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior. La ley establecerá los requisitos y condiciones de organización, permanencia y accionar democrático de los movimientos políticos, así como los incentivos para que conformen alianzas.</u></p> <p><u>Los partidos políticos deberán presentar su declaración de principios ideológicos, programa de gobierno que establezca las acciones básicas que se proponen realizar, estatuto, símbolos, siglas, emblemas, distintivos, nómina de la directiva. Los partidos deberán contar con una organización nacional, que comprenderá al menos al cincuenta por ciento de las provincias del país, dos de las cuales deberán corresponder a las tres de mayor población. El registro de afiliados no podrá ser menor al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.</u></p> <p>Los movimientos políticos deberán presentar una declaración de principios, programa de gobierno, símbolos, siglas, emblemas, distintivos <u>y registro de adherentes o simpatizantes</u>, en número no inferior al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.</p>	<p><b>Art. 109.-</b> <u>Las organizaciones políticas deberán cumplir con lo dispuesto en el presente artículo:</u></p> <p>Los partidos políticos serán de carácter nacional, <u>y, por lo tanto, deberán contar con una organización nacional, que comprenderá al menos al cincuenta por ciento de las provincias del país, dos de las cuales deberán corresponder a las tres de mayor población. El registro de sus afiliados no podrá ser menor al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.</u></p> <p>Los movimientos políticos podrán corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior <u>y cumplirán sus actividades dentro de su respectiva jurisdicción. Los movimientos políticos contarán con un registro de afiliados no menor al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral de la correspondiente jurisdicción. La ley establecerá los requisitos y condiciones de organización, permanencia y accionar democrático de los movimientos políticos, así como los incentivos para que conformen alianzas.</u></p> <p>Las <u>organizaciones políticas</u> se registrarán por sus principios y estatutos, propondrán un programa de gobierno que establezca las acciones básicas que se proponen realizar, deberán presentar su declaración de principios ideológicos, estatuto, símbolos, siglas, emblemas, distintivos y la nómina de su directiva.</p> <p><u>La ley regulará los regímenes aplicables para militantes, adherentes, simpatizantes, o cualquier otra membresía que promueva la participación de la ciudadanía en las organizaciones políticas.</u></p> <p><u>Los afiliados no podrán ser reemplazados por ningún tipo de membresía que cree la ley. Los afiliados de los movimientos y partidos políticos serán necesarios tanto para la creación, como para su funcionamiento, de conformidad con lo previsto en la ley. Los afiliados deberán conocer los principios ideológicos que la organización política, promover los fines de la organización política y, estarán sujetos a los controles previstos en los estatutos y la ley. No podrá un afiliado pertenecer simultáneamente a más de una organización política.</u></p>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

	<p><u>Las organizaciones políticas deberán mantener un registro de sus afiliados y este será entregado al Consejo Nacional Electoral, y será objeto de revisión y auditoría constante de acuerdo con la ley.</u></p> <p><u>El Consejo Nacional Electoral garantizará la modernización de sus sistemas que permitan verificar la identidad de los afiliados e, implementará una plataforma electrónica que permita a cada ciudadano consultar su estado de afiliación, garantizando el derecho a la protección de datos de carácter personal.</u></p>
--	--

### PREGUNTA 6.

No.	NORMAS VIGENTES	PROYECTO DE ENMIENDA
1	<p><b>Art. 208.-</b> Serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.</li><li>2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.</li><li>3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo.</li><li>4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.</li><li>5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.</li><li>6. Actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado.</li></ol>	<p><b>Art. 208.-</b> Serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.</li><li>2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.</li><li>3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo.</li><li>4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.</li><li>5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.</li><li>6. Actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado.</li><li>7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción.</li><li>8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley.</li></ol>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

	<p>7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción.</p> <p>8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley.</p> <p><u>9. Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales.</u></p> <p><u>10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.</u></p> <p><u>11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.</u></p> <p><u>12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.</u></p>	<p><b>Se eliminan los numerales 9, 10, 11 y 12.</b></p>
<p><b>2</b></p>	<p><b>Art. 209.-</b> Para cumplir sus funciones de designación el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social organizará comisiones ciudadanas de selección, que serán las encargadas de llevar a cabo, en los casos que corresponda, el concurso público de oposición y méritos con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana.</p> <p>Las comisiones ciudadanas de selección se integrarán por una delegada o delegado por cada Función del Estado e igual número de representantes por las organizaciones sociales y la ciudadanía, escogidos en sorteo público de entre quienes se postulen y cumplan con los requisitos que determinen el Consejo y la ley. Las candidatas y candidatos serán sometidos a escrutinio público e impugnación ciudadana. Las comisiones serán dirigidas por uno de los representantes de la ciudadanía, que tendrá voto dirimente, y sus sesiones serán públicas.</p>	<p><b>Se elimina el artículo.</b></p>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

<p>3</p>	<p><b>Art. 210.-</b> En los casos de selección por concurso de oposición y méritos de una autoridad, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social escogerá a quien obtenga la mejor puntuación en el respectivo concurso e informará a la Asamblea Nacional para la posesión respectiva.</p> <p>Cuando se trate de la selección de cuerpos colegiados que dirigen entidades del Estado, el Consejo designará a los miembros principales y suplentes, en orden de prelación, entre quienes obtengan las mejores puntuaciones en el concurso. Los miembros suplentes sustituirán a los principales cuando corresponda, con apego al orden de su calificación y designación.</p> <p>Quienes se encuentren en ejercicio de sus funciones no podrán presentarse a los concursos públicos de oposición y méritos convocados para designar a sus reemplazos. Se garantizarán condiciones de equidad y paridad entre mujeres y hombres, así como de igualdad de condiciones para la participación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior.</p>	<p><b>Se elimina el artículo.</b></p>
<p>4</p>	<p><b>Art. 120.-</b> La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Posesionar a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República proclamados electos por el Consejo Nacional Electoral. La posesión tendrá lugar el veinticuatro de mayo del año de su elección.</li><li>2. Declarar la incapacidad física o mental inhabilitante para ejercer el cargo de Presidenta o Presidente de la República y resolver el cese de sus funciones de acuerdo con lo previsto en la Constitución.</li><li>3. Elegir a la Vicepresidenta o Vicepresidente, en caso de su falta definitiva, de una terna propuesta por la Presidenta o Presidente de la República.</li><li>4. Conocer los informes anuales que debe presentar la Presidenta o Presidente de la República y pronunciarse al respecto.</li><li>5. Participar en el proceso de reforma constitucional.</li><li>6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.</li><li>7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados.</li></ol>	<p><b>Art. 120.-</b> La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Posesionar a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República proclamados electos por el Consejo Nacional Electoral. La posesión tendrá lugar el veinticuatro de mayo del año de su elección.</li><li>2. Declarar la incapacidad física o mental inhabilitante para ejercer el cargo de Presidenta o Presidente de la República y resolver el cese de sus funciones de acuerdo con lo previsto en la Constitución.</li><li>3. Elegir a la Vicepresidenta o Vicepresidente, en caso de su falta definitiva, de una terna propuesta por la Presidenta o Presidente de la República.</li><li>4. Conocer los informes anuales que debe presentar la Presidenta o Presidente de la República y pronunciarse al respecto.</li><li>5. Participar en el proceso de reforma constitucional.</li><li>6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.</li><li>7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados.</li><li>8. Aprobar o improbar los tratados internacionales en los casos que corresponda.</li></ol>





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

<p>8. Aprobar o improbar los tratados internacionales en los casos que corresponda.</p> <p>9. Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias.</p> <p>10. Autorizar con la votación de las dos terceras partes de sus integrantes, el enjuiciamiento penal de la Presidenta o Presidente o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, cuando la autoridad competente lo solicite fundadamente.</p> <p><u>11. Posesionar a la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Superintendencias, y a los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Consejo de la Judicatura y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.</u></p> <p><u>12. Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución.</u></p> <p>13. Conceder amnistías por delitos políticos e indultos por motivos humanitarios, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes. No se concederán por delitos cometidos contra la administración pública ni por genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia.</p>	<p>9. Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias.</p> <p>10. Autorizar con la votación de las dos terceras partes de sus integrantes, el enjuiciamiento penal de la Presidenta o Presidente o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, cuando la autoridad competente lo solicite fundadamente.</p> <p>11. <u>Designar y</u> posesionar a las máximas autoridades, <u>titulares y suplentes</u> de las Superintendencias, de la Procuraduría General del Estado y de la Defensoría Pública <u>de conformidad con el proceso de designación previsto en la Constitución.</u></p> <p><u>12. Designar y posesionar a las máximas autoridades, titulares y suplentes de la Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, y a los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Consejo de la Judicatura, y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de conformidad con el procedimiento de designación previsto en la Constitución</u></p> <p><u>13. Posesionar a los miembros del Tribunal Contencioso Electoral.</u></p> <p><u>14. Conformar los bancos de veedores que se conformarán para los procesos de designación de autoridades, previo a la solicitud de nominación y garantizando que estos cumplan con los requisitos previstos en la Constitución.</u></p> <p><u>15.</u> Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución.</p> <p><u>16.</u> Conceder amnistías por delitos políticos e indultos por motivos humanitarios, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes. No se concederán por delitos cometidos contra la administración pública ni por genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia.</p>
<p><b>5</b> <b>Art. 147.-</b> Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados internacionales y las demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia.</li><li>2. Presentar al momento de su posesión ante la Asamblea Nacional los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que desarrollará durante su ejercicio.</li><li>3. Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva.</li></ol>	<p><b>Art. 147.-</b> Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados internacionales y las demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia.</li><li>2. Presentar al momento de su posesión ante la Asamblea Nacional los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que desarrollará durante su ejercicio.</li><li>3. Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva.</li><li>4. Presentar al Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación.</li></ol>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

<p>4. Presentar al Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación.</p> <p>5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.</p> <p>6. Crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación.</p> <p>7. Presentar anualmente a la Asamblea Nacional, el informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que el gobierno se propone alcanzar durante el año siguiente.</p> <p>8. Enviar la proforma del Presupuesto General del Estado a la Asamblea Nacional, para su aprobación.</p> <p>9. Nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda.</p> <p>10. Definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales, nombrar y remover a embajadores y jefes de misión.</p> <p>11. Participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes.</p> <p>12. Sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y ordenar su promulgación en el Registro Oficial.</p> <p>13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenir las ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.</p> <p>14. Convocar a consulta popular en los casos y con los requisitos previstos en la Constitución.</p> <p>15. Convocar a la Asamblea Nacional a períodos extraordinarios de sesiones, con determinación de los asuntos específicos que se conocerán.</p> <p>16. Ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y designar a los integrantes del alto mando militar y policial.</p> <p>17. Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional.</p> <p>18. Indultar, rebajar o conmutar las penas, de acuerdo con la ley.</p>	<p>5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.</p> <p>6. Crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación.</p> <p>7. Presentar anualmente a la Asamblea Nacional, el informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que el gobierno se propone alcanzar durante el año siguiente.</p> <p>8. Enviar la proforma del Presupuesto General del Estado a la Asamblea Nacional, para su aprobación.</p> <p>9. Nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda.</p> <p>10. Definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales, nombrar y remover a embajadores y jefes de misión.</p> <p>11. Participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes.</p> <p>12. Sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y ordenar su promulgación en el Registro Oficial.</p> <p>13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenir las ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.</p> <p>14. Convocar a consulta popular en los casos y con los requisitos previstos en la Constitución.</p> <p>15. Convocar a la Asamblea Nacional a períodos extraordinarios de sesiones, con determinación de los asuntos específicos que se conocerán.</p> <p>16. Ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y designar a los integrantes del alto mando militar y policial.</p> <p>17. Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional.</p> <p>18. Indultar, rebajar o conmutar las penas, de acuerdo con la ley.</p> <p><u>19. Participar en los procesos de designación de autoridades de conformidad a lo previsto en la Constitución y la ley.</u></p> <p><u>20. Posesionar a las autoridades en caso de que la Asamblea Nacional no lo hubiera hecho dentro del plazo previsto en la Constitución.</u></p>
6	<p><b><u>Agréguese la Sección IV denominada: “Designación de las máximas autoridades de la Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, las y los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Consejo de la</u></b></p>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

		<p><u>Judicatura, y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social” en el Capítulo II “Función Legislativa” del Título IV “Participación y Organización del Poder”</u></p>
7		<p>Agréguense después del artículo 140 los siguientes artículos:</p> <p><b><u>Sección IV</u></b> <b><u>Designación de las máximas autoridades de entidades públicas.</u></b></p> <p><b><u>Artículo innumerado primero.</u></b> - El Pleno de la Asamblea Nacional designará y posesionará a las máximas autoridades, titulares y suplentes de la Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, las y los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Consejo de la Judicatura, y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de conformidad con las disposiciones previstas en esta sección.</p> <p><u>Estos procesos de designación se llevarán a cabo bajo los principios de transparencia, publicidad, veeduría, nominación en función de méritos y escrutinio público, y se ejecutarán a través de las etapas de veeduría ciudadana, nominación, y designación.</u></p> <p><b><u>Artículo innumerado segundo.</u></b> - La Asamblea Nacional conformará un banco de veedores que acompañarán y supervisarán los procesos de designación desde la nominación hasta la posesión de las autoridades. Los veedores serán seleccionados considerando su probidad, conocimientos y experiencia.</p> <p><b><u>Artículo innumerado tercero.</u></b> - El Presidente de la Asamblea Nacional dará inicio al proceso de designación de estas autoridades con la solicitud de candidatos a las autoridades nominadoras. La solicitud se efectuará sesenta días antes de que concluya el periodo de la autoridad que será reemplazada. La solicitud incluirá la lista de las y los veedores que acompañarán a cada proceso de designación.</p> <p><b><u>Artículo innumerado cuarto.</u></b> - La o las autoridades nominadoras tendrán treinta días contados a partir de la solicitud para remitir sus candidatos a la Asamblea Nacional, previo análisis de admisibilidad y méritos.</p> <p><u>La o las autoridades nominadoras de cada proceso conformarán comisiones técnicas que se encargarán de revisar la admisibilidad y valorar los méritos de los candidatos. Las comisiones</u></p>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

		<p><u>se integrarán por tres miembros pertenecientes a la autoridad nominadora y se seleccionarán de acuerdo con las disposiciones previstas para cada proceso de designación. Las comisiones técnicas deberán verificar la información proporcionada por las candidatas y los candidatos y para ello, podrán solicitar información a entidades públicas y privadas.</u></p> <p><u>En el proceso de admisibilidad se verificará que las candidatas y los candidatos no estén incurso en ninguna inhabilidad y cumplan con los requisitos para ejercer el cargo. En la valoración de méritos, las comisiones técnicas fijarán el orden de prelación de la lista de candidatos de conformidad con los méritos de cada candidata o candidato, analizados en relación con el cargo al que se le nomina. Este orden no podrá ser alterado en ninguna etapa del proceso.</u></p> <p><u>A la nominación se deberán adjuntar todos los documentos de soporte de las y los candidatos. La Asamblea Nacional publicará esta información en su plataforma digital en el término de un día desde recibida.</u></p> <p><u><b>Artículo innumerado quinto.</b> - El Pleno de la Asamblea Nacional tendrá treinta días contados desde la recepción de la nominación para efectuar la designación y posesión de las autoridades, previo escrutinio público.</u></p> <p><u>El Pleno de la Asamblea Nacional conformará una comisión ocasional cinco días antes de que se cumpla el plazo de la nominación. La comisión estará conformada por una delegada o delegado de cada una de las bancadas inscritas en la Asamblea Nacional, y cinco asambleístas elegidos por circunscripción nacional. La o el presidente de la comisión será designado entre los asambleístas nacionales y tendrá voto dirimente.</u></p> <p><u>Dentro de los cinco días siguientes a la nominación, la comisión ocasional convocará a los candidatos a una comparecencia pública para que estos expongan sus planes de trabajo y proyectos de administración respecto de la institución a la que postulan.</u></p> <p><u>En un plazo máximo de cinco días contados desde la finalización de las comparecencias, las y los ciudadanos podrán presentar objeciones debidamente justificadas respecto de los candidatos. La comisión ocasional admitirá las objeciones fundamentadas dentro de los cinco días siguientes a su presentación. Durante los cinco días siguientes a la calificación, la</u></p>
--	--	---



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

		<p><u>comisión ocasional convocará a audiencias públicas en las que se escuchará al proponente de la objeción y al candidato.</u></p> <p><u>La comisión ocasional efectuará un informe no vinculante respecto de las objeciones ciudadanas que será puesto en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional en el plazo máximo de cinco días, contados desde la conclusión del plazo para las audiencias públicas de objeción.</u></p> <p><u>El Presidente de la Asamblea Nacional convocará al Pleno de la Asamblea Nacional en el plazo máximo de cinco días, contados desde la recepción del informe no vinculante de la comisión ocasional para la designación u objeción de los candidatos.</u></p> <p><u>El Pleno de la Asamblea Nacional votará por los candidatos en el orden de nominación y designará a las autoridades titulares y suplentes, de conformidad con la votación requerida para cada autoridad. El Pleno de la Asamblea Nacional podrá objetar a cada candidato nominado de forma motivada y de conformidad con la votación requerida para cada autoridad.</u></p> <p><u>Artículo innumerado sexto. - En caso de que, existiendo candidatas o candidatos nominados sin objetar, el Pleno de la Asamblea Nacional no designe dentro los treinta días contados desde la nominación, se entenderán designados en el orden de nominación. El Presidente de la República posesionará a la o el candidato que encabece la lista de cada autoridad nominadora como titular y, al siguiente de la lista, como suplente. Si es que se trata de órganos colegiados, el Presidente de la República designará primero a los titulares, y luego, a los suplentes. Para ello, el Presidente de la República designará a un candidato de cada lista de los órganos nominadores, respetando el orden de la nominación, hasta completar la conformación del órgano.</u></p> <p><u>Artículo innumerado séptimo.- Si el Pleno de la Asamblea Nacional objeta a las o los candidatos, impidiendo la designación de la autoridad o autoridades titulares o suplentes, se deberá realizar nuevamente el procedimiento desde la solicitud de candidatas o candidatos para designar a los cargos faltantes. La solicitud se realizará el mismo día en el que se conozca sobre la resolución de objeción del Pleno de la Asamblea Nacional. Las autoridades nominadoras no podrán insistir en las o los candidatos previamente objetados por el Pleno de la Asamblea Nacional.</u></p>
--	--	---



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

		<p><u>En el nuevo proceso de designación posterior a la objeción, el Pleno de la Asamblea Nacional podrá objetar a las y los candidatos con el voto favorable de las tres cuartas partes del Pleno de la Asamblea Nacional.</u></p> <p><u><b>Artículo innumerado octavo.</b> – Las autoridades suplentes reemplazarán a los titulares en casos de ausencia temporal o definitiva. En caso de ausencia definitiva, los suplentes asumirán el cargo por el periodo restante por el que fue elegido el titular.</u></p> <p><u>En caso de ausencia definitiva de las autoridades titulares y suplentes, la o el Presidente de la Asamblea Nacional tendrá un plazo máximo de diez días para solicitar candidatos a las autoridades nominadoras. Mientras el proceso de designación se sustancie, el reemplazo será designado por el Presidente de la República.</u></p> <p><u><b>Artículo innumerado noveno.</b> - Las autoridades nominadoras serán responsables por el incumplimiento de sus funciones en esta calidad, en caso de que estas no remitan la nominación dentro de los plazos legales, la o el Presidente de la Asamblea Nacional remitirá el caso a las autoridades competentes para que se determine la responsabilidad correspondiente.</u></p>
8		<p><u><b>Agréguese la Sección V denominada “Designación de la máxima autoridad de las Superintendencias, de la Procuraduría General del Estado, y Defensoría Pública” en el Capítulo II “Función Legislativa” del Título IV “Participación y Organización del Poder”.</b></u></p> <p><u><b>Sección V</b></u> <u><b>Designación de la máxima autoridad de las Superintendencias, de la Procuraduría General del Estado, y Defensoría Pública.</b></u></p> <p><u><b>Artículo innumerado décimo.</b>- El Pleno de la Asamblea Nacional designará y posesionará a las máximas autoridades, titulares y suplentes de las Superintendencias, de la Procuraduría General del Estado y de la Defensoría Pública, de conformidad con las disposiciones previstas en esta sección.</u></p>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

		<p><u>Estos procesos de designación se llevarán a cabo bajo los principios de transparencia, publicidad, escrutinio público, y se ejecutarán a través de las etapas de nominación y designación.</u></p> <p><u><b>Artículo innumerado décimo primero.-</b> La o el Presidente de la Asamblea Nacional dará inicio al proceso de designación de estas autoridades con la solicitud de candidatos a las autoridades nominadoras. La solicitud se efectuará veinte días antes de que concluya el periodo de la autoridad que será reemplazada.</u></p> <p><u><b>Artículo innumerado décimo segundo.-</b> La autoridad nominadora tendrá diez días contados a partir de la solicitud para remitir sus candidatos a la Asamblea Nacional.</u></p> <p><u>La autoridad nominadora de cada proceso de designación nominará a un candidato como titular y otro como suplente, previo análisis de admisibilidad. La autoridad nominadora deberá verificar que los candidatos no estén incurso en ninguna inhabilidad y cumplan con los requisitos para ejercer el cargo.</u></p> <p><u>A la nominación se deberán adjuntar todos los documentos de soporte de los candidatos. La Asamblea Nacional publicará esta información en su plataforma digital en el término de un día desde recibida.</u></p> <p><u><b>Artículo innumerado décimo tercero. –</b> El Pleno de la Asamblea Nacional tendrá diez días contados desde la recepción de la nominación para efectuar la designación y posesión de las autoridades, previo escrutinio público.</u></p> <p><u>El Pleno de la Asamblea Nacional conformará una comisión ocasional cinco días antes de que se cumpla el plazo de la nominación. La comisión estará conformada por un delegado de cada una de las bancadas inscritas en la Asamblea Nacional y tres asambleístas nacionales. La o el Presidente de la comisión será designado entre sus miembros de entre los asambleístas nacionales y tendrá voto dirimente.</u></p> <p><u>Dentro de los cinco días siguientes a la nominación, la comisión ocasional convocará a los candidatos a una comparecencia pública para que estos expongan sus planes de trabajo y proyectos de administración respecto de la institución a la que postulan.</u></p>
--	--	---



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

		<p><u>La o el Presidente de la Asamblea Nacional convocará al Pleno de la Asamblea Nacional en el plazo máximo de cinco días contados desde la finalización de las comparecencias para la designación u objeción de las y los candidatos.</u></p> <p><u>El Pleno de la Asamblea Nacional designará a las autoridades con el voto favorable de la mitad más uno de las y los asambleístas presentes en el Pleno. El Pleno de la Asamblea Nacional podrá objetar a cada candidato con la votación de las dos terceras partes de sus miembros.</u></p> <p><u><b>Artículo innumerado décimo cuarto.</b> - En caso de que, existiendo candidatas o candidatos nominados sin objetar o el Pleno de la Asamblea Nacional no designe a las autoridades dentro de los quince días contados desde la nominación, se entenderán designados en el orden de nominación. La o el Presidente de la República posesionará al candidato que encabece la lista de cada autoridad nominadora como titular y, al siguiente de la lista, como suplente.</u></p> <p><u><b>Artículo innumerado décimo quinto.</b> - Si el Pleno de la Asamblea Nacional objeta a las o los candidatos, impidiendo la designación de la autoridad titular o suplente, se deberá realizar el procedimiento desde la solicitud de candidatos para designar a los cargos faltantes. La nominación se realizará en el plazo máximo de cinco días, contados desde la resolución de objeción del Pleno de la Asamblea Nacional. Las autoridades nominadoras no podrán insistir en los candidatos previamente objetados por el Pleno de la Asamblea Nacional.</u></p> <p><u>En el nuevo proceso de designación posterior a la objeción, el Pleno de la Asamblea Nacional podrá objetar a las y los candidatos con el voto favorable de las tres cuartas partes del Pleno de la Asamblea Nacional.</u></p> <p><u><b>Artículo innumerado décimo sexto.</b>- Las autoridades suplentes reemplazarán a los titulares en casos de ausencia temporal o definitiva. En caso de ausencia definitiva, las y los suplentes asumirán el cargo por el periodo restante por el que fue elegido el titular.</u></p> <p><u>En caso de ausencia definitiva de las autoridades titulares y suplentes, las autoridades nominadoras tendrán diez días para remitir los candidatos. Mientras el proceso de designación se sustancie, el reemplazo será designado por la autoridad nominadora.</u></p>
--	--	--





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

9	<p><b>Art. 211.-</b> La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.</p>	<p><b>Art. 211.-</b> La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.</p> <p><u>La Contralora o el Contralor General del Estado y su suplente serán designados con el voto favorable de la mitad más uno del Pleno de la Asamblea Nacional, de entre la terna remitida por la o el Presidente de la República, como autoridad nominadora, de conformidad con el proceso de designación de autoridades previsto en la Constitución.</u></p> <p><u>La terna que remita la o el Presidente de la República se conformará, a su vez, de los binomios presentados por la o el Fiscal General del Estado, la o el Contralor General del Estado y la o el Presidente de la República.</u></p> <p><u>Los binomios de la o el Presidente de la República y de la o el Fiscal General del Estado deberán ser elegidos de fuera del seno de las Funciones a las que pertenecen; mientras que, el binomio remitido por el Contralor General del Estado, se conformará por los funcionarios de carrera mejor puntuados dentro de un concurso público interno de méritos y oposición, respetándose estrictamente el orden de puntuación.</u></p> <p><u>La o el Presidente de la República designará a los miembros de la comisión técnica que revisará la admisibilidad y méritos de cada candidato de conformidad a lo previsto en la Constitución. Los binomios deberán enviarse a la comisión técnica en el plazo máximo de diez días desde la solicitud de la nominación, junto con la documentación de respaldo que certifique su idoneidad.</u></p> <p><u>La o el Presidente de la República no podrá conformar la terna de nominación con más de uno de los candidatos propuestos en su binomio. El orden de la terna fijado por el Presidente de la República no podrá ser alterado ni revisado en ninguna etapa del proceso.</u></p> <p><u>El Pleno de la Asamblea Nacional podrá objetar a los integrantes de la terna con la votación de las dos terceras partes de sus miembros.</u></p>
10	<p><b>Art. 196.-</b> La Fiscal o el Fiscal General del Estado reunirá los siguientes requisitos:</p>	<p><b>Art. 196.-</b> La Fiscal o el Fiscal General del Estado reunirá los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y estar en goce de los derechos políticos.</li></ol>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

<p>1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y estar en goce de los derechos políticos.</p> <p>2. Tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país y conocimientos en gestión administrativa.</p> <p>3. Haber ejercido con idoneidad y probidad notorias la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en materia penal por un lapso mínimo de diez años.</p> <p>La Fiscal o el Fiscal General del Estado desempeñará sus funciones durante seis años y no podrá ser reelegido; rendirá un informe anual a la Asamblea Nacional. La designación se realizará de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución y en la ley.</p>	<p>2. Tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país y conocimientos en gestión administrativa.</p> <p>3. Haber ejercido con idoneidad y probidad notorias la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en materia penal por un lapso mínimo de diez años.</p> <p>La Fiscal o el Fiscal General del Estado desempeñará sus funciones durante seis años y no podrá ser reelegido; rendirá un informe anual a la Asamblea Nacional. La designación se realizará de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución y en la ley.</p> <p><u>La Fiscal o el Fiscal General del Estado y su suplente serán designados con el voto favorable de la mitad más uno del Pleno de la Asamblea Nacional, de entre la terna remitida por la o el Presidente de la República, como autoridad nominadora, de conformidad con el proceso de designación de autoridades previsto en la Constitución.</u></p> <p><u>La terna que remita la o el Presidente de la República se conformará, a su vez, de los binomios presentados por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, la o el Fiscal General del Estado y la o el Presidente de la República.</u></p> <p><u>Los binomios de la o el Presidente de la República y del Pleno de la Corte Nacional de Justicia deberán ser elegidos de fuera del seno de las Funciones a las que estas pertenecen; mientras que, el binomio remitido por la o el Fiscal General del Estado, se conformará por los funcionarios de carrera mejor puntuados dentro de la carrera fiscal.</u></p> <p><u>La o el Presidente de la República designará a los miembros de la comisión técnica que revisará la admisibilidad y méritos de cada candidato de conformidad a lo previsto en la Constitución. Los binomios deberán enviarse a la comisión técnica en el plazo máximo de diez días desde la solicitud de nominación, junto con la documentación de respaldo que certifique su idoneidad.</u></p> <p><u>La o el Presidente de la República no podrá conformar la terna con más de uno de las y los candidatos propuestos en su binomio. El orden de la terna fijado por el Presidente de la República no podrá ser alterado ni revisado en ninguna etapa del proceso.</u></p> <p><u>El Pleno de la Asamblea Nacional podrá objetar a los integrantes de la terna con la votación de las dos terceras partes de sus miembros.</u></p>
--	---



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

11	<p><b>Art. 216.-</b> Para ser designado Defensora o Defensor del Pueblo será necesario cumplir con los mismos requisitos exigidos para las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia y acreditar amplia trayectoria en la defensa de los derechos humanos. La Defensora o Defensor del Pueblo tendrá fuero de Corte Nacional de Justicia y gozará de inmunidad en los términos que establezca la ley.</p>	<p><b>Art. 216.-</b> Para ser designado Defensora o Defensor del Pueblo será necesario cumplir con los mismos requisitos exigidos para las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia y acreditar amplia trayectoria en la defensa de los derechos humanos. La Defensora o Defensor del Pueblo tendrá fuero de Corte Nacional de Justicia y gozará de inmunidad en los términos que establezca la ley.</p> <p><u>La Defensora o el Defensor del Pueblo y su suplente serán designados por el voto favorable de la mitad más uno de los asambleístas presentes en la sesión del Pleno de la Asamblea Nacional, de entre la remitida por la o el Presidente de la República, como autoridad nominadora, de conformidad con el proceso de designación de autoridades previsto en la Constitución.</u></p> <p><u>La terna que remita la o el Presidente de la República se conformará, a su vez, de los binomios presentados por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, el Pleno de la Corte Constitucional y la o el Presidente de la República. Los binomios deberán ser elegidos de fuera del seno de las Funciones a las estas que pertenecen.</u></p> <p><u>La o el Presidente de la República designará a los miembros de la comisión técnica que revisará la admisibilidad y méritos de cada candidato de conformidad a lo previsto en la Constitución. Los binomios deberán enviarse a la comisión técnica en el plazo máximo de diez días desde la solicitud de nominación, junto con la documentación de respaldo que certifique su idoneidad.</u></p> <p><u>La o el Presidente de la República no podrá conformar la terna con más de uno de los candidatos propuestos en su binomio. El orden de la terna fijado por el Presidente de la República no podrá ser alterado ni revisado en ninguna etapa del proceso.</u></p> <p><u>El Pleno de la Asamblea Nacional podrá objetar a los integrantes de la terna con la votación de la mitad más uno de sus miembros.</u></p>
12		<p><b>Agréguese un artículo innumerado después del 207 de la Constitución, que diga:</b></p> <p><b>Artículo innumerado primero después del 207. –</b><u>Las y los miembros titulares y suplentes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social serán elegidos con el voto favorable de la mitad más uno de los asambleístas presentes en la sesión del Pleno de la</u></p>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

		<p><u>Asamblea Nacional, de entre la lista de dieciocho candidatos remitida por la o el Fiscal General del Estado, como autoridad nominadora, de conformidad con el proceso de designación de autoridades previsto en la Constitución.</u></p> <p><u>La lista de candidatos que remita la o el Fiscal General del Estado se conformará, a su vez, de las listas de seis candidatos presentados por la o el Presidente de la República, la o el Defensor del Pueblo y la o el Fiscal General del Estado. Los candidatos deberán ser elegidos de fuera del seno de las Funciones a las estas que pertenecen.</u></p> <p><u>La o el Fiscal General del Estado designará a los miembros de la comisión técnica que revisará la admisibilidad y méritos de cada candidata y candidato de conformidad a lo previsto en la Constitución. Las listas de seis candidatos deberán enviarse a la comisión técnica en el plazo máximo de diez días desde la solicitud de nominación, junto con la documentación de respaldo que certifique su idoneidad.</u></p> <p><u>El orden de la terna fijado la o el Fiscal General del Estado por no podrá ser alterado ni revisado en ninguna etapa del proceso.</u></p> <p><u>El Pleno de la Asamblea Nacional podrá objetar a los integrantes de la terna con la votación de la mitad más uno de sus miembros.</u></p>
13	<p><b>Art. 179.-</b> El Consejo de la Judicatura se integrará por 5 delegados y sus respectivos suplentes, <u>quienes serán elegidos</u> mediante ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, cuyo representante lo presidirá; por el Fiscal General del Estado, por el Defensor Público, por la <u>Función Ejecutiva</u> y por la Asamblea Nacional.</p> <p><u>Los delegados mencionados en el inciso anterior serán elegidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a través de un proceso público de escrutinio con veeduría y posibilidad de una impugnación ciudadana.</u></p> <p><u>El procedimiento, plazos y demás elementos del proceso serán determinados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.</u></p>	<p><b>Art. 179.-</b> El Consejo de la Judicatura se integrará por cinco delegados y sus respectivos suplentes, <u>quienes serán designados por el voto favorable de la mitad más uno del Pleno de la Asamblea Nacional, de entre las ternas</u> enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, cuyo representante lo presidirá; por el Fiscal General del Estado, por el Defensor Público, por la Función Ejecutiva y por la Asamblea Nacional; <u>cada una actuará como autoridad nominadora, de conformidad con el proceso de designación de autoridades previsto en la Constitución.</u></p> <p><u>Cada autoridad nominadora conformará a las y los miembros de una comisión técnica que ejecutará las etapas de admisibilidad y méritos de cada terna de conformidad a lo previsto en la Constitución. El orden de la terna fijado por las autoridades nominadoras no podrá ser alterado ni revisado en ninguna etapa del proceso.</u></p>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

	<p>Los miembros del Consejo de la Judicatura, tanto titulares como suplentes, durarán en el ejercicio de sus funciones 6 años.</p> <p>El Consejo de la Judicatura rendirá su informe anual ante la Asamblea Nacional, que podrá fiscalizar y juzgar a sus miembros.</p>	<p><u>El Pleno de la Asamblea Nacional deberá elegir a un vocal por autoridad nominadora como titular; y a otro, correspondiente a la misma autoridad nominadora, como suplente. El Pleno de la Asamblea Nacional podrá objetar a los integrantes de la terna con la votación de las dos terceras partes de sus miembros.</u></p> <p>Los miembros del Consejo de la Judicatura, tanto titulares como suplentes, durarán en el ejercicio de sus funciones 6 años.</p> <p>El Consejo de la Judicatura rendirá su informe anual ante la Asamblea Nacional, que podrá fiscalizar y juzgar a sus miembros.</p>
14	<p><b>Art. 224.-</b> Los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral serán designados <u>por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, previa selección mediante concurso público de oposición y méritos, con postulación e impugnación de la ciudadanía, y garantía de equidad y paridad entre hombres y mujeres, de acuerdo con la ley.</u></p>	<p><b>Art. 224.-</b> Los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral serán designados <u>de acuerdo con el proceso previsto en la Constitución, y, en su conformación se respetará la garantía de equidad y paridad entre hombres y mujeres, de acuerdo con la ley.</u></p>
15		<p><b>Agréguese el artículo innumerado después del 218 de la Constitución que diga:</b></p> <p><u>Artículo innumerado primero después del 218. - Los miembros del Consejo Nacional Electoral y sus suplentes serán designados con el voto favorable de la mitad más uno del Pleno de la Asamblea Nacional, de entre las ternas enviadas por el Presidente de la República, los asambleístas elegidos por circunscripción nacional y la Asamblea General de Asociación de Municipalidades Ecuatorianas; cada una actuará como autoridad nominadora, de conformidad con el proceso de designación de autoridades previsto en la Constitución.</u></p> <p><u>Cada autoridad nominadora designará a las y los miembros de una comisión técnica que revisará la admisibilidad y méritos de los candidatos, de conformidad a lo previsto en la Constitución. El orden de la terna fijado por las autoridades nominadoras no podrá ser alterado, ni revisado en ninguna etapa del proceso.</u></p> <p><u>Las ternas se conformarán por candidatos elegidos de fuera del seno de las Funciones u órganos a las que estas pertenecen o integran a la autoridad nominadora. En el caso de la</u></p>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

		<p><u>terna presentada por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, esta deberá ser aprobada con el voto de la mitad más uno de los miembros que la conforman.</u></p> <p><u>El Pleno de la Asamblea Nacional no podrá elegir a más de un candidato por autoridad nominadora como titular y un candidato por autoridad nominadora como suplente.</u></p> <p><u>El Pleno de la Asamblea Nacional podrá objetar a los integrantes de la terna con la votación de las dos terceras partes de sus miembros.</u></p>
16		<p><b>Agréguese el artículo innumerado después del artículo 220 de la Constitución que diga:</b></p> <p><u>Artículo innumerado primero después del 220.- La o el Presidente de la Asamblea Nacional solicitará la nominación de los candidatos al Tribunal Contencioso Electoral sesenta días antes de que concluya el periodo de los miembros salientes. En la solicitud de nominación deberá constar la lista de los veedores elegidos que acompañarán cada etapa del proceso.</u></p> <p><u>Los miembros del Tribunal Contencioso Electoral y sus suplentes serán designados por una comisión calificadora que, a su vez estará integrada por dos personas nombradas por las máximas autoridades de las Funciones Legislativa, Ejecutiva, y de Transparencia y Control Social.</u></p> <p><u>Las y los miembros de la comisión calificadora deberán cumplir los mismos requisitos que las juezas o los jueces del Tribunal Contencioso Electoral y, le corresponderá a cada Función nominadora efectuar esta verificación a través de un informe motivado. En el plazo máximo de cinco días contados desde la solicitud de nominación, las Funciones nominadoras deberán enviar a la Asamblea Nacional los nombres de quienes conformarán la comisión calificadora, para su posesión.</u></p> <p><u>La selección de las y los miembros del Tribunal Contencioso Electoral se realizará de entre las ternas enviadas por cada una de las Funciones anteriores. Las Funciones nominadoras serán responsables de verificar que sus candidatos cumplan con los requisitos y que no se</u></p>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

		<p><u>encuentren inmersos en las prohibiciones para ejercer el cargo. El envío de la terna se efectuará en un plazo máximo de quince días contados desde la posesión de la comisión calificadora. Las Funciones deberán adjuntar a la nominación el informe motivado de revisión de requisitos e inhabilidades de los candidatos.</u></p> <p><u>La comisión calificadora llevará a cabo un proceso con veeduría, escrutinio público y posibilidad de impugnación ciudadana. La designación obedecerá a los principios de meritocracia y especialidad.</u></p>
17	<p><b>Art. 213.-</b> Las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano. Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley.</p> <p>Las superintendencias serán dirigidas y representadas por las superintendentas o superintendentes. La ley determinará los requisitos que deban cumplir quienes aspiren a dirigir estas entidades.</p> <p><u>Las superintendentas o los superintendentes serán nombrados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de una terna que enviará la Presidenta o Presidente de la República, conformada con criterios de especialidad y méritos y sujeta a escrutinio público y derecho de impugnación ciudadana.</u></p>	<p><b>Art. 213.-</b> Las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Las superintendencias actuarán de oficio o por requerimiento ciudadano. Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley.</p> <p><u>Las superintendentas o los superintendentes y sus suplentes serán designados con el voto favorable de la mitad más uno de los asambleístas presentes en la sesión del Pleno de la Asamblea Nacional, previa nominación de la o el Presidente de la República, como autoridad nominadora, de conformidad con el proceso de designación previsto en la Constitución.</u></p> <p><u>La o el Presidente de la República enviará un candidato como titular y otro como suplente veinte días antes de que concluya el periodo de la o el superintendente saliente.</u></p>
18	<p><b>Art. 236.-</b> <u>El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social nombrará a la Procuradora o Procurador General del Estado, de una terna que enviará la Presidencia de la República. La terna se conformará con criterios de especialidad y méritos y estará sujeta a escrutinio público y derecho de impugnación ciudadana; quienes la conformen deberán reunir los mismos requisitos exigidos para ser miembros de la Corte Constitucional.</u></p>	<p><b>Art. 236.-</b> <u>La Procuradora o el Procurador General del Estado y su suplente serán designados con el voto favorable de la mitad más uno de los asambleístas presentes en la sesión del Pleno de la Asamblea Nacional, previa nominación de la o el Presidente de la República, como autoridad nominadora, de conformidad con el proceso de designación previsto en la Constitución.</u></p> <p><u>La o el Presidente de la República enviará un candidato como titular y otro como suplente veinte días antes de que concluya el periodo de la o el Procurador saliente.</u></p>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

<p><b>19</b></p>	<p><b>Art. 192.-</b> La Defensora Pública o Defensor Público General reunirá los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y estar en goce de los derechos políticos.</li><li>2. Tener título de tercer nivel en Derecho, legalmente reconocido en el país, y conocimientos en gestión administrativa.</li><li>3. Haber ejercido con idoneidad y probidad notorias la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria por un lapso mínimo de diez años.</li></ol> <p>La Defensora Pública o Defensor Público desempeñará sus funciones durante seis años y no podrá ser reelegido, y rendirá informe anual a la Asamblea Nacional.</p>	<p>Art. 192.- La Defensora Pública o Defensor Público General reunirá los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y estar en goce de los derechos políticos.</li><li>2. Tener título de tercer nivel en Derecho, legalmente reconocido en el país, y conocimientos en gestión administrativa.</li><li>3. Haber ejercido con idoneidad y probidad notorias la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria por un lapso mínimo de diez años.</li></ol> <p>La Defensora Pública o Defensor Público desempeñará sus funciones durante seis años y no podrá ser reelegido, y rendirá informe anual a la Asamblea Nacional.</p> <p><u>La Defensora o el Defensor Público y su suplente serán designados con el voto favorable de la mitad más uno de los asambleístas presentes en la sesión del Pleno de la Asamblea Nacional, previa nominación del Pleno de la Corte Nacional de Justicia, como autoridad nominadora, de conformidad con el proceso de designación previsto en la Constitución.</u></p> <p><u>El Pleno de la Corte Nacional de Justicia enviará un candidato como titular y otro como suplente veinte días antes de que concluya el periodo de la o el Defensor Público saliente.</u></p>
<p><b>20</b></p>	<p><b>Art. 205.-</b> Los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social tendrán fuero de Corte Nacional y estarán sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional. Ejercerán sus funciones durante un periodo de cinco años, a excepción de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cuyo mandato será de cuatro años. En caso de ser enjuiciados políticamente, y de procederse a su destitución, <u>se deberá realizar un nuevo proceso de designación, salvo para los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en cuyo caso se principalizará el correspondiente suplente hasta la finalización de ese periodo. En ningún caso la Función Legislativa podrá designar al reemplazo.</u></p>	<p><b>Art. 205.-</b> Los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social tendrán fuero de Corte Nacional y estarán sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional. Ejercerán sus funciones durante un periodo de cinco años a excepción de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cuyo periodo será de cuatro años.</p> <p>En caso de ser enjuiciados políticamente, y de procederse a su destitución, <u>su suplente ocupará el cargo por el periodo restante por el que fue elegido el titular.</u></p> <p>Sus máximas autoridades deberán ser ecuatorianas o ecuatorianos en goce de los derechos políticos <u>y serán seleccionadas, de conformidad con los procedimientos de selección de autoridades previstos en la Constitución.</u></p>





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

	<p>Sus máximas autoridades deberán ser ecuatorianas o ecuatorianos en goce de los derechos políticos <u>y serán seleccionadas mediante concurso público de oposición y méritos en los casos que proceda, con postulación, veeduría e impugnación ciudadana.</u></p>	
21	<p><b>Art. 207.-</b> El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, <u>y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley.</u> La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones.</p> <p>El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros principales y siete suplentes. Los miembros principales elegirán de entre ellos a la Presidenta o Presidente, quien será su representante legal, por un tiempo que se extenderá a la mitad de su período.</p> <p><u>Las consejeras y consejeros serán elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto cada cuatro años coincidiendo con las elecciones a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados. El régimen de sus elecciones estará contemplando en la ley orgánica que regule su organización y funcionamiento.</u></p> <p>Las consejeras y consejeros deberán ser ciudadanas y ciudadanos con trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en la lucha contra la corrupción o de reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general. Las consejeras y consejeros no podrán ser afiliados, adherentes o dirigentes de partidos o movimientos políticos, durante los últimos cinco años.</p>	<p><b>Art.207.-</b> <u>El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público. La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones.</u></p> <p>El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros principales y siete suplentes. Los miembros principales elegirán de entre ellos a la Presidenta o Presidente, quien será su representante legal, por un tiempo que se extenderá a la mitad de su período.</p> <p>Las consejeras y consejeros deberán ser ciudadanas y ciudadanos con trayectoria en organizaciones sociales, en participación ciudadana, en la lucha contra la corrupción o de reconocido prestigio que evidencie su compromiso cívico y de defensa del interés general. Las consejeras y consejeros no podrán ser afiliados, adherentes o dirigentes de partidos o movimientos políticos, durante los últimos cinco años.</p>
22	<p><b>Art. 112.-</b> Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular. Los movimientos políticos requerirán el respaldo de personas inscritas en el registro electoral de la correspondiente jurisdicción en un número no inferior al uno punto cinco por ciento.</p>	<p><b>Art. 112.-</b> Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular. Los movimientos políticos requerirán el respaldo de personas inscritas en el registro electoral de la correspondiente jurisdicción en un número no inferior al uno punto cinco por ciento.</p>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

<p>Al solicitar la inscripción quienes postulen su candidatura presentarán su programa de gobierno o sus propuestas.</p> <p><u>Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas no podrán postular candidatas o candidatos a las elecciones al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.</u></p>	<p>Al solicitar la inscripción quienes postulen su candidatura presentarán su programa de gobierno o sus propuestas.</p>
--	--

### PREGUNTA 7.

NO.	NORMAS VIGENTES	PROYECTO DE ENMIENDA
1	<p>El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, <u>comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado.</u> El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión.</p> <p>Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley.</p>	<p><b>Art. 405.-</b> El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario, privado <u>y de protección hídrica; su rectoría y regulación será ejercida por el Estado.</u> El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión.</p> <p>Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley.</p>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### PREGUNTA 8.

NO.	NORMAS VIGENTES	PROYECTO DE ENMIENDA
1	<p><b>Art.74.-</b> Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir.</p> <p>Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.</p>	<p>Art. 74.- Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir.</p> <p>Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación. <u>El Estado, en su calidad de administrador de los servicios ambientales, regulará su producción, prestación, uso y aprovechamiento y definirá los lineamientos y mecanismos de compensaciones que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades reciban por su apoyo a la generación de los mismos.</u></p>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### REFERENCIAS

- 
- <sup>1</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Artículo 99, numeral 1.
  - <sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 4-19-RC/19, párr. 17.
  - <sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 07-19-RC/19, párr. 19.
  - <sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 01-19-RC/19, párr. 8.
  - <sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen. No. 07-19-RC/19, párr. 17.
  - <sup>6</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Artículo 103.
  - <sup>7</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Artículo 99, numeral 2.
  - <sup>8</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 125.
  - <sup>9</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 123.
  - <sup>10</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 131.
  - <sup>11</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 127.
  - <sup>12</sup> Elaboración propia.
  - <sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 1-21-RC-21, párr. 13. Cfr. Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 1-19-RC/19 de 2 de abril de 2019, párrafos 8-11.
  - <sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 4-18-RC/19. Párr. 10.
  - <sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 1-19-RC. Dictamen No. 01-19-RC/19. párr.9.
  - <sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 1-18-RC/19, párr. 51.
  - <sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 10-19-RC/20 párr. 33-38.
  - <sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 2-20-RC/20.
  - <sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 08-19-RC/19.
  - <sup>20</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 04-20-RC/20, párr. 20 y 21.
  - <sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 001-14-DRC-CC, pg. 42.
  - <sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 04-18-RC/19, párr. 21.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>23</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 0001-11-CP. Dictamen No. 001-DCP-CC-2011, pág. 42.

<sup>24</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 4-18-RC. Dictamen No. 04-18-RC/19, párrs. 25 -27.

<sup>25</sup> Ver Dictamen 05-19-RC/19, párr. 21.

<sup>26</sup> Dictamen 0004-19-RC, párr. 14.

<sup>27</sup> Dictamen 05-19-RC/19, párr. 21.

<sup>28</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 4-19-RC/19, párr. 15.

<sup>29</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 10-19-RC/20A, párr. 16.

<sup>30</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 7-20-CP/21, párr. 21.

<sup>31</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 10-19-RC/20A, párr. 19.

<sup>32</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 10-19-RC/20A, párr. 18.

<sup>33</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 1-20-CP/20, párr. 23.

<sup>34</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 7-20-CP/21, párr. 25.1.

<sup>35</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 7-20-CP/21, párr. 25.3.

<sup>36</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 06-19-RC/19A, párr. 18.

<sup>37</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 7-19-CP/19, párr. 52.

<sup>38</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 11-19-CP/19, párr. 11.

<sup>39</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 7-20-CP/21, párr. 48.

<sup>40</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 7-20-CP/21, párr. 34.

<sup>41</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen 7-20-CP/21, párr. 35.

<sup>42</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 158.

<sup>43</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 158.

<sup>44</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 159.

<sup>45</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 158.

<sup>46</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 158.

<sup>47</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Zambrano Vélez y Otros vs. Ecuador*, 04 de julio de 2007, pág. 14-15.

<sup>48</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2009, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, Organización de Estados Americanos, pág. 43, disponible en:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

<https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>.

<sup>49</sup> Convención Americana de Derechos Humanos, art. 27.

<sup>50</sup> Constitución de la República del Ecuador, art. 164.

<sup>51</sup> Constitución de la República del Ecuador, art. 165, numeral 6.

<sup>52</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, art. 2.

<sup>53</sup> UNODC, s.f., *Crimen Organizado Transnacional*, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito disponible en: <https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html>.

<sup>54</sup> UNODC, s.f., *Crimen Organizado Transnacional*, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito disponible en: <https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html>.

<sup>55</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180, 10 de febrero de 2014, art. 369.

<sup>56</sup> Barriga Carrera Stalin, 1 de abril del 2022, *Las amenazas multidimensionales en un mundo globalizado el caso ecuatoriano*, Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano, Volumen 15. Núm. 1, págs. 100 – 133, disponible en: "<https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/Academia-de>

<sup>57</sup> Ministerio de Defensa Nacional, diciembre de 2018, *Amenazas y riesgo globales, amenazas globales*, Política de la Defensa Nacional del Ecuador "Libro Blanco", pág., 98, disponible en: <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/Pol%C3%ADtica-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-web.pdf>

<sup>58</sup> Policía Nacional del Ecuador, Informe No. PN-SCG-CyEOI-2022-228-INF de 22 de agosto de 2022 remitido por Oficio Nro. PN-CG-2022-0860-O de 23 de agosto de 2022, 3. Cuántas bandas existen en el Ecuador (internacionales y locales haciendo énfasis en las 5 más peligrosas o en aquellas con el numérico más grande conocido de miembros).

<sup>59</sup> Inter-American Commission on Human Rights. Personas privadas de libertad en Ecuador: Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 21 de febrero de 2022 / Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>60</sup> Ministerio del Interior, 6 de junio de 2022, *Informe Ejecutivo Revocatoria de Mandato presentada por la Coordinación Nacional por la Revocatoria de Mandato de Políticos Demagogos*, mediante documento ingresado en el Consejo Nacional Electoral con número CNE-SG-2022-4559-EXT. pág. 7.

<sup>61</sup> Mallory Stephen, 2012, *Chapter 1 an Introduction to Organized Crime*, Organized Crime as Defined by Laws, Agencies, and Governments pág. 1, disponible en: [http://samples.jbpub.com/9781449648046/22572\\_ch01\\_v1.pdf](http://samples.jbpub.com/9781449648046/22572_ch01_v1.pdf)



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>62</sup> Mallory Stephen, 2012, *Chapter 1 an Introduction to Organized Crime*, Organized Crime as Defined by Laws, Agencies, and Governments pág. 1, disponible en: [http://samples.jbpub.com/9781449648046/22572\\_ch01\\_v1.pdf](http://samples.jbpub.com/9781449648046/22572_ch01_v1.pdf)

<sup>63</sup> Barriga Carrera Stalin, 1 de abril del 2022, *Las amenazas multidimensionales en un mundo globalizado el caso ecuatoriano*, Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano, Volumen 15. Núm. 1, págs. 100 – 133, disponible en: <https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/Academia-de-guerra/article/view/2708/2121>

<sup>64</sup> Ministerio de Defensa Nacional, diciembre de 2018, *Capítulo V, Amenazas y Riesgos a la Defensa y Seguridad del Estado*, Política de la Defensa Nacional del Ecuador "Libro Blanco", pág. 46, disponible en: <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/Pol%C3%ADtica-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-web.pdf>

<sup>65</sup> Barriga Carrera Stalin, 1 de abril del 2022, *Las amenazas multidimensionales en un mundo globalizado el caso ecuatoriano*, Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano, Volumen 15. Núm. 1, págs. 100 – 133, disponible en: <https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/Academia-de-guerra/article/view/2708/2121>

<sup>66</sup> Barriga Carrera Stalin, 1 de abril del 2022, *Las amenazas multidimensionales en un mundo globalizado el caso ecuatoriano*, Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano, Volumen 15. Núm. 1, págs. 100 – 133, disponible en: <https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/Academia-de-guerra/article/view/2708/2121>

<sup>67</sup> Ministerio de Defensa Nacional, 2003, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, pág. 24, disponible en: <https://www.oas.org/csh/%20spanish/documentos/colombia.pdf>

<sup>68</sup> Barriga Carrera Stalin, 1 de abril del 2022, *Las amenazas multidimensionales en un mundo globalizado el caso ecuatoriano*, Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano, Volumen 15. Núm. 1, págs. 100 – 133, disponible en: <https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/Academia-de-guerra/article/view/2708/2121>

<sup>69</sup> Declaración sobre Seguridad en las Américas, 28 de octubre de 2003, Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos, II Valores Compartidos y Enfoques Comunes, i), disponible en: [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf)

<sup>70</sup> Barriga Carrera Stalin, 1 de abril del 2022, *Las amenazas multidimensionales en un mundo globalizado el caso ecuatoriano*, Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano, Volumen 15. Núm. 1, págs. 100 – 133, disponible en: ["https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/Academia-de-guerra/article/view/2708/2121](https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/Academia-de-guerra/article/view/2708/2121)



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

<sup>71</sup> Ojeda Bennett Carlos, diciembre 2013, *El entorno Internacional y sus efectos en la seguridad regional*, Amenazas Multidimensionales, una realidad en Suramérica, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE, pág. 17, disponible en <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/LIBRO-ANEPE-30.pdf>

<sup>72</sup> Fiscalía General del Estado, Oficio No. FGE-CGP-DESI-2022-005838-O, de 22 de agosto de 2022.

<sup>73</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 8.

<sup>74</sup> Global Financial Integrity, marzo 2017, *Drug Trafficking*, Transnational Crime and the Developing World, pág. xi, disponible en: <https://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/03/Transnational-Crime-final.pdf>

<sup>75</sup> Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2011, *Informe Mundial sobre las Drogas 2011*, pág. 16, disponible en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World\\_Drug\\_Report\\_2011\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World_Drug_Report_2011_spanish.pdf)

<sup>76</sup> Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2011, *Informe Mundial sobre las Drogas 2011*, pág. 27, disponible en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World\\_Drug\\_Report\\_2011\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World_Drug_Report_2011_spanish.pdf)

<sup>77</sup> Ministerio del Interior, 6 de junio de 2022, *Informe Ejecutivo Revocatoria de Mandato presentada por la Coordinación Nacional por la Revocatoria de Mandato de Políticos Demagogos*, págs. 12-13.

<sup>78</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 15.

<sup>79</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, 2022, *Drug Market Trends Cocaine, Amphetamine – Type Stimulants New Psychoactive Substances*, pág. 11.

<sup>80</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, 2022, *Drug Market Trends Cocaine, Amphetamine – Type Stimulants New Psychoactive Substances*, pág. 24.

<sup>81</sup> El Comercio, 29 de julio del 2022, *135,5 toneladas de drogas y químicos se destruyeron en lo que va de 2022 en Ecuador*, disponible en <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/toneladas-droga-destruyeron-2022-ecuador.html>

<sup>82</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, 2022, *Drug Market Trends Cocaine, Amphetamine – Type Stimulants New Psychoactive Substances*, pág. 24.

<sup>83</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 19.

<sup>84</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 22.





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>85</sup> UNODC, octubre de 2011, *Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, pág. 9, disponible en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit\\_financial\\_flows\\_2011\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf)

<sup>86</sup> UNODC, octubre de 2011, *Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, pág. 9, disponible en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit\\_financial\\_flows\\_2011\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf)

<sup>87</sup> Policía Nacional del Ecuador, Informe No. PN-SCG-CyEOI-2022-228-INF de 22 de agosto de 2022 remitido por Oficio Nro. PN-CG-2022-0860-O de 23 de agosto de 2022, 3. En los últimos dos años cuánto dinero se ha decomisado en el marco de la actividad criminal.

<sup>88</sup> Naciones Unidas, 2010, *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, núm. E.10.IV.6.2010, disponible en: [www.unodc.org/documents/data\\_and\\_analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](http://www.unodc.org/documents/data_and_analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf).

<sup>89</sup> Naciones Unidas, 2010, *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, núm. E.10.IV.6.2010, disponible en: [www.unodc.org/documents/data\\_and\\_analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](http://www.unodc.org/documents/data_and_analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf).

<sup>90</sup> Policía Nacional del Ecuador, Informe No. PN-SCG-CyEOI-2022-228-INF de 22 de agosto de 2022 remitido por Oficio Nro. PN-CG-2022-0860-O de 23 de agosto de 2022, 1. Datos respecto al uso de armas en las cárceles.

<sup>91</sup> Policía Nacional del Ecuador, Informe No. PN-SCG-CyEOI-2022-228-INF de 22 de agosto de 2022 remitido por Oficio Nro. PN-CG-2022-0860-O de 23 de agosto de 2022, 3. Cantidad de armas incautadas en operativos policiales, junto con un detalle de los tipos de armas decomisadas.

<sup>92</sup> Policía Nacional del Ecuador, Informe No. PN-SCG-CyEOI-2022-228-INF de 22 de agosto de 2022 remitido por Oficio Nro. PN-CG-2022-0860-O de 23 de agosto de 2022.

<sup>93</sup> Policía Nacional del Ecuador, Informe No. PN-SCG-CyEOI-2022-228-INF de 22 de agosto de 2022 remitido por Oficio Nro. PN-CG-2022-0860-O de 23 de agosto de 2022, 4. Generalidad de la situación de tráfico de armas en el Ecuador.

<sup>94</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 24.

<sup>95</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 20-21.

<sup>96</sup> PNUD, diciembre de 2020, *Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pág. 14,



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

disponible en: <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/an%C3%A1lisis-sobre-innovaci%C3%B3n-en-seguridad-ciudadana-y-derechos-humanos-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe>

<sup>97</sup> Ministerio del Interior, 6 de junio de 2022, *Informe Ejecutivo Revocatoria de Mandato presentada por la Coordinación Nacional por la Revocatoria de Mandato de Políticos Demagogos*, mediante documento ingresado en el Consejo Nacional Electoral con número CNE-SG-2022-4559-EXT. pág. 7.

<sup>98</sup> Ministerio del Interior, 6 de junio de 2022, *Informe Ejecutivo Revocatoria de Mandato presentada por la Coordinación Nacional por la Revocatoria de Mandato de Políticos Demagogos*, mediante documento ingresado en el Consejo Nacional Electoral con número CNE-SG-2022-4559-EXT. págs. 12-13.

<sup>99</sup> Ministerio del Interior, 6 de junio de 2022, *Informe Ejecutivo Revocatoria de Mandato presentada por la Coordinación Nacional por la Revocatoria de Mandato de Políticos Demagogos*, mediante documento ingresado en el Consejo Nacional Electoral con número CNE-SG-2022-4559-EXT. pág. 6.

<sup>100</sup> Ministerio del Interior, 6 de junio de 2022, *Informe Ejecutivo Revocatoria de Mandato presentada por la Coordinación Nacional por la Revocatoria de Mandato de Políticos Demagogos*, mediante documento ingresado en el Consejo Nacional Electoral con número CNE-SG-2022-4559-EXT. pág. 7.

<sup>101</sup> Ministerio del Interior, 6 de junio de 2022, *Informe Ejecutivo Revocatoria de Mandato presentada por la Coordinación Nacional por la Revocatoria de Mandato de Políticos Demagogos*, mediante documento ingresado en el Consejo Nacional Electoral con número CNE-SG-2022-4559-EXT. pág. 9.

<sup>102</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX. 2021. Pag 2

<sup>103</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX. 2021. Pag 4

<sup>104</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX. 2021. Pag 2

<sup>105</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 158.

<sup>106</sup> Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Registro oficial 19, 21 de junio de 2017, art. 59.

<sup>107</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 158.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>108</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 165.

<sup>109</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art.164-166.

<sup>110</sup> Presidencia de la República del Ecuador, Memorando Nro. PR-SNJRD-2022-0101-MQ, de 2 de septiembre de 2022.

<sup>111</sup> Presidencia de la Republica del Ecuador, Memorando Nro. PR-SGAP-2022-0235-M, de 02 de septiembre de 2022.

<sup>112</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 8.

<sup>113</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 19.

<sup>114</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 20.

<sup>115</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 20.

<sup>116</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 24.

<sup>117</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 25

<sup>118</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 3.

<sup>119</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Seguridad humana en América Latina*, disponible en [https://www.iidh.ed.cr/multic/default\\_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad#doce](https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad#doce).

<sup>120</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Seguridad humana en América Latina*, disponible en [https://www.iidh.ed.cr/multic/default\\_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad#doce](https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad#doce).

<sup>121</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Seguridad humana en América Latina*, disponible en [https://www.iidh.ed.cr/multic/default\\_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad#doce](https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad#doce).

<sup>122</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Seguridad humana en América Latina*, disponible en [https://www.iidh.ed.cr/multic/default\\_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad#doce](https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad#doce).

<sup>123</sup> *Convención Americana de Derechos Humanos*, San José, 22 de noviembre de 1969, art. 4.

<sup>124</sup> *Convención Americana de Derechos Humanos*, San José, 22 de noviembre de 1969, art. 27.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

<sup>125</sup> Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, Organización de los Estados Americanos, par. 107, disponible en: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad/seguridadv.sp.htm>

<sup>126</sup> Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, Organización de los Estados Americanos, par. 109, disponible en: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad/seguridadv.sp.htm>

<sup>127</sup> Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, Organización de los Estados Americanos, par. 109, disponible en: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad/seguridadv.sp.htm>

<sup>128</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 261.

<sup>129</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 158.

<sup>130</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 158.

<sup>131</sup> Vega Game Fernando y Medina Jiménez Iván, 2019, *Conceptualización de la seguridad integral del Estado ecuatoriano*, Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa, Universidad de las Fuerzas Armadas, pág. 112.

<sup>132</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 165.

<sup>133</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 5-19-EE/19A, 10 de octubre de 2019.

<sup>134</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 5-19-EE/19, 07 de octubre de 2019.

<sup>135</sup> Melo Rosa, 2015, *El estado de excepción en el actual constitucionalismo andino*, págs. 17-18, disponible en: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4910/1/SM181-Melo-El%20estado.pdf>

<sup>136</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 165.

<sup>137</sup> Melo Rosa, 2015, *El estado de excepción en el actual constitucionalismo andino*, págs. 18-20, disponible en: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4910/1/SM181-Melo-El%20estado.pdf>.

<sup>138</sup> Melo Rosa, 2015, *El estado de excepción en el actual constitucionalismo andino*, págs. 18-20, disponible en: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4910/1/SM181-Melo-El%20estado.pdf>.

<sup>139</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 45.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>140</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 22.

<sup>141</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 42.

<sup>142</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 166.

<sup>143</sup> CIDH, 2022, *Informe sobre personas privadas de la libertad en Ecuador*, disponible en: [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Informe-PPL-Ecuador\\_VF.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Informe-PPL-Ecuador_VF.pdf).

<sup>144</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Zambrano Vélez y Otros vs. Ecuador, 04 de julio de 2007.

<sup>145</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia no. 33-20-IN/21 y acumulados, 05 de mayo de 2021.

<sup>146</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia no. 33-20-IN/21 y acumulados, 05 de mayo de 2021.

<sup>147</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Zambrano Vélez y Otros vs. Ecuador, 04 de julio de 2007.

<sup>148</sup> Jiménez Roberto y Franch Tássio, julio-diciembre 2020, *Fuerzas Armadas y Seguridad Pública: estudio comparado de la legislación en Ecuador y Brasil*, Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Vol. 15 (2), disponible en: [.https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/4620/4125](https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/4620/4125).

<sup>149</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 25.

<sup>150</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, arts. 159-160.

<sup>151</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 147.

<sup>152</sup> CIDH, No. 120/21, 13 de mayo de 2021, *La CIDH saluda sentencia de la Corte Constitucional de Ecuador sobre la participación de fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana*, disponible en: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/120.asp>

<sup>153</sup> Hernández Gerardo y Romero Arias Carlos Alfonso, 2 de diciembre de 2019, *La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México*, URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, No. 25, pp. 87-106, disponible en: [.https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3995/3198](https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3995/3198).

<sup>154</sup> Hernández Gerardo y Romero Arias Carlos Alfonso, 2 de diciembre de 2019, *La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México*, URVIO, Revista Latinoamericana



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

de Estudios de Seguridad, No. 25, pp. 87-106, disponible en: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3995/3198>.

<sup>155</sup> Hernández Gerardo y Romero Arias Carlos Alfonso, 2 de diciembre de 2019, *La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México*, URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, No. 25, pp. 87-106, disponible en: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3995/3198>.

<sup>156</sup> Oviedo Enrique, mayo 2007, *Mordenización policial: el caso de Carabineros de Chile*, URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, No. 2, pág., 72. disponible en: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/1434/1/04.%20Investigaci%C3%B3n.%20Modernizaci%C3%B3n%20policial...%20Enrique%20Oviedo.pdf>.

<sup>157</sup> Universidad Nacional Autónoma de Honduras, agosto 2020, *El papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública en Honduras*, Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) y Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), pág. 12, disponible en: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/09/FFAA-HN-ESP-9.9.pdf>.

<sup>158</sup> WOLA, septiembre 2020, *El papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública en Guatemala*, pág. 10, disponible en: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/09/FFAA-GT-ESP-9.29.pdf>.

<sup>159</sup> Jiménez Roberto y Franchi Tássio, julio - diciembre 2020, *Fuerzas Armadas y Seguridad Pública: estudio comparado de la legislación en Ecuador y Brasil*, Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Vol. 15 (2) disponible en: <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/4620/4125>.

<sup>160</sup> Jiménez Roberto y Franchi Tássio, julio - diciembre 2020, *Fuerzas Armadas y Seguridad Pública: estudio comparado de la legislación en Ecuador y Brasil*, Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Vol. 15 (2) disponible en: <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/4620/4125>.

<sup>161</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, arts. 141.

<sup>162</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 1-20-RC/20, párr. 14.

<sup>163</sup> Petición de Dictamen de Vía, Caso No. 0001-14-RC.

<sup>164</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 001-14-DRC-CC, pág. 82.

<sup>165</sup> Ver más: Asamblea Constituyente, Acta 83, pág. 194.

<sup>166</sup> Asamblea Constituyente, Acta 72, pág. 128.

<sup>167</sup> Asamblea Constituyente, Acta 72, pág. 150-151.

<sup>168</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 163.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

- <sup>169</sup> Asamblea Constituyente, Acta 72, pág. 209.
- <sup>170</sup> Asamblea Constituyente, Acta 83, pág. 221.
- <sup>171</sup> Asamblea Constituyente, Acta 72, pág. 151.
- <sup>172</sup> Dictamen 001-14-DRC-CC, pg. 42.
- <sup>173</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 4-18-RC/19, párr. 21.
- <sup>174</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 1-18-RC/19, párr. 51.
- <sup>175</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 8-19-RC/19, párr. 34.
- <sup>176</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 158.
- <sup>177</sup> Asamblea Constituyente, Acta 72, pág. 128.
- <sup>178</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 147 núm. 16.
- <sup>179</sup> Solano Paucay Vicente, 2020, Estado constitucional de derechos y justicia, en: *Ecuador Manual de Uso: Reflexiones Sobre el Artículo 1 de la Constitución*, Guerrero Efrén (dir. y comp.) Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, pág. 37.
- <sup>180</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 001-14-DRC-CC, pág. 36.
- <sup>181</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 8-19-IN y acumulados /21, párr. 51.
- <sup>182</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 3 núm. 8.
- <sup>183</sup> Dictamen 05-19-RC/19, párr. 21.
- <sup>184</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 4-19-RC/19, párr. 15.
- <sup>185</sup> Atienza Manuel & García Juan Antonio, 2018, *Un debate sobre la ponderación*. Lima: Palestra. p. 14.
- <sup>186</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial Suplemento 52, 22 de octubre de 2009, art. 3 núm. 2.
- <sup>187</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 11-18-CN/19, párr. 89.
- <sup>188</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 3, núm. 8.
- <sup>189</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 66.
- <sup>190</sup> Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 144.
- <sup>191</sup> Corte IDH. Caso García Ibarra y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2015. Serie C No. 306, párr. 97.
- <sup>192</sup> Corte IDH. Caso García Ibarra y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2015. Serie C No. 306, párr. 97.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

- <sup>193</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 365-18-JH/21 y acumulado, párr. 69.
- <sup>194</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 365-18-JH/21 y acumulado, párr. 69.
- <sup>195</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 11-18-CN/19, párr. 110.
- <sup>196</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX. 2021, pág. 2.
- <sup>197</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 11-18-CN/19, párr. 112.
- <sup>198</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 182. Ver en: Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 33-20-IN/21 y acumulados, párr. 97.
- <sup>199</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, art. 3 núm. 2.
- <sup>200</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 11-18-CN/19, Párr. 118.
- <sup>201</sup> Corte IDH, Caso Montero Aranguren y Otros (Retén de Catia). Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 78.
- <sup>202</sup> Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 04 de julio de 2007, párr. 51.
- <sup>203</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 158.
- <sup>204</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 158.
- <sup>205</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 5-19-EE/19A, 10 de octubre de 2019.
- <sup>206</sup> Convención Americana de Derechos Humanos. Artículo 21.
- <sup>207</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 164.
- <sup>208</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 165.
- <sup>209</sup> UNODC, s.f., *Crimen Organizado Transnacional*, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito disponible en: <https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html>.
- <sup>210</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, art. 2.
- <sup>211</sup> CODIGO ORGANICO INTEGRAL PENAL, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, Art. 369
- <sup>212</sup> Universidad Nacional Autónoma de Honduras, agosto 2020, El papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública en Honduras, Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) y Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA),





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

pág. 12, disponible en: <https://www.wola.org/wpcontent/uploads/2020/09/FFAA-HN-ESP-9.9.pdf>.

<sup>213</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 8

<sup>214</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Crimen Organizado Transnacional*. 2022. Disponible en: <https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html>

<sup>215</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 19.

<sup>216</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 20.

<sup>217</sup> Informe No. PN-SCG-CyEOI-2022-228-INF de 22 de agosto de 2022 remitido por la Policía Nacional del Ecuador.

<sup>218</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX. 2021. Pag 2

<sup>219</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX. 2021. Pag 4

<sup>220</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 24.

<sup>221</sup> Naciones Unidas, 2010, *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, núm. E.10.IV.6.2010, disponible en [www.unodc.org/documents/data\\_and\\_analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](http://www.unodc.org/documents/data_and_analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf).

<sup>222</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 45

<sup>223</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 158.

<sup>224</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Zambrano Vélez y Otros vs. Ecuador, 04 de julio de 2007.

<sup>225</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia no. 33-20-IN/21 y acumulados, 05 de mayo de 2021.

<sup>226</sup> Universidad Nacional Autónoma de Honduras, agosto 2020, *El papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública en Honduras*, Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) y Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), pág. 12, disponible en: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/09/FFAA-HN-ESP-9.9.pdf>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

- <sup>227</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 79.
- <sup>228</sup> *Convención Interamericana de Extradición*, Caracas, 25 de febrero de 1981, art. 1.
- <sup>229</sup> Ley de Extradición, Registro Oficial Suplemento No. 144, 18 de agosto 2000, art. 7.
- <sup>230</sup> Ley de Extradición, Registro Oficial Suplemento No. 144, 18 de agosto 2000, art. 10.
- <sup>231</sup> Ley de Extradición, Registro Oficial Suplemento No. 144, 18 de agosto 2000, art. 11.
- <sup>232</sup> Ley de Extradición, Registro Oficial Suplemento No. 144, 18 de agosto 2000, art. 11.
- <sup>233</sup> *Convención Interamericana de Extradición*, Caracas, 25 de febrero de 1981, art. 2, núm. 1.
- <sup>234</sup> *Convención Interamericana de Extradición*, Caracas, 25 de febrero de 1981, art. 2, núm. 1. Convención de Extradición, art. 1, literal a).
- <sup>235</sup> *Convención Interamericana de Extradición*, Caracas, 25 de febrero de 1981, art. 3, núm. 1; *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 13; *Convención de Extradición*, Montevideo, 26 de diciembre de 1933, art. 1.
- <sup>236</sup> *Convención Interamericana de Extradición*, Caracas, 25 de febrero de 1981, art. 3, núm. 1; *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, Art. 2; Convención de Extradición OEA, art. 1, literal b).
- <sup>237</sup> Ley de Extradición, Registro Oficial Suplemento No. 144, 18 de agosto 2000, art. 2.
- <sup>238</sup> *Acuerdo sobre Extradición*, Caracas, 18 de julio de 1911, art. 2.
- <sup>239</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 16 núm.13.
- <sup>240</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 16, núm.. 13.
- <sup>241</sup> *Convención Interamericana de Extradición*, Caracas, 25 de febrero de 1981, art. 3, núm. 4 y 5; *Convención de Extradición*, Montevideo, 26 de diciembre de 1933, art. 3. Acuerdo sobre Extradición Art. 1 y 5; *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas*, Viena, 20 de diciembre de 1988, Art. 6 núm. 6.
- <sup>242</sup> *Convención Interamericana de Extradición*, Caracas, 25 de febrero de 1981, art. 9.
- <sup>243</sup> *Convención de Extradición*, Montevideo, 26 de diciembre de 1933, art. 3; Acuerdo sobre Extradición, art. 4. *Convención Interamericana de Extradición*, art. 3, núm. 4 y 5.
- <sup>244</sup> *Convención Interamericana de Extradición*, Caracas, 25 de febrero de 1981, art. 4, núm. 1.
- <sup>245</sup> Ley de Extradición, Registro Oficial Suplemento No. 144, 18 de agosto 2000, art. 3.
- <sup>246</sup> *Convención Interamericana de Extradición*, Caracas, 25 de febrero de 1981, art. 8; Convención de Extradición de la OEA, art. 2; *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas*, Viena, 20 de diciembre de 1988, Art. 6 núm. 8 lit. a) y b).



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>247</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Crimen Organizado Nacional, disponible en: <https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html>

<sup>248</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Crimen Organizado Nacional, disponible en: <https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html>

<sup>249</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 3.

<sup>250</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 3.

<sup>251</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 3.

<sup>252</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 3 numeral 2.

<sup>253</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 3.

<sup>254</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art.2, literal a).

<sup>255</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 2, literal c).

<sup>256</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 2, literal b).

<sup>257</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 5.

<sup>258</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 5.

<sup>259</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 8.

<sup>260</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 8.

<sup>261</sup> *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 25 de diciembre del 2003, art. 3.

<sup>262</sup> *Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Viena, 28 de enero del 2004, art. 6.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>263</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 3.

<sup>264</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas*, Viena, 20 de diciembre de 1988, art. 3.

<sup>265</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 5.

<sup>266</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento Nro. 180, 10 de febrero de 2014, art. 369.

<sup>267</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 6.

<sup>268</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021 art. 317.

<sup>269</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021 art. 202.

<sup>270</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021 art. 203.

<sup>271</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021 art. 289.

<sup>272</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 23.

<sup>273</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento Nro. 180, 10 de febrero de 2014, Art. 278.

<sup>274</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento Nro. 180, 10 de febrero de 2014, Art. 279.

<sup>275</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento Nro. 180, 10 de febrero de 2014, Art. 280.

<sup>276</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento Nro. 180, 10 de febrero de 2014, Art. 281.

<sup>277</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento Nro. 180, 10 de febrero de 2014, Art. 282.

<sup>278</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento Nro. 180, 10 de febrero de 2014, art. 283.

<sup>279</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento Nro. 180, 10 de febrero de 2014, art.284.

<sup>280</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento Nro. 180, 10 de febrero de 2014, art.285.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

- <sup>281</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento Nro. 180, 10 de febrero de 2014, art. 286.
- <sup>282</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento Nro. 180, 10 de febrero de 2014, art. 287.
- <sup>283</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento Nro. 180, 10 de febrero de 2014, art. 288.
- <sup>284</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento Nro. 180, 10 de febrero de 2014, art. 289.
- <sup>285</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento Nro. 180, 10 de febrero de 2014, art. 290.
- <sup>286</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento Nro. 180, 10 de febrero de 2014, art.291.
- <sup>287</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento Nro. 180, 10 de febrero de 2014, art. 292.
- <sup>288</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento Nro. 180, 10 de febrero de 2014, art. 293.
- <sup>289</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento Nro. 180, 10 de febrero de 2014, art. 294.
- <sup>290</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 8.
- <sup>291</sup> Ley Orgánica Reformativa del Código Orgánico Integral Penal en materia Anticorrupción, Segundo Suplemento del Registro Oficial Nro. 392 de 22 de febrero de 2021.
- <sup>292</sup> Código Orgánico Integral Penal, Segundo Suplemento del Registro Oficial No.392, 17 de febrero 2021, art.270.1.
- <sup>293</sup> *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 25 de diciembre del 2003, art. 3.
- <sup>294</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021 art. 91.
- <sup>295</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021 art. 95.
- <sup>296</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021 art. 96.
- <sup>297</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021 art. 97.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

- <sup>298</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021 art. 98.
- <sup>299</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021 art. 99.
- <sup>300</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021 art. 100.
- <sup>301</sup> Código Orgánico Integral Penal, a Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021 art. 101.
- <sup>302</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021 art. 102.
- <sup>303</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021 art. 103.
- <sup>304</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021 art. 104.
- <sup>305</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021 art. 105.
- <sup>306</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021 art. 161.
- <sup>307</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021 art. 162.
- <sup>308</sup> *Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Viena, 28 de enero del 2004, art. 6.
- <sup>309</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento Nro. 180, 10 de febrero de 2014, art. 213.
- <sup>310</sup> Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, art. 5.
- <sup>311</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021 art. 361.
- <sup>312</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021 art. 362.
- <sup>313</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas*, Viena, 20 de diciembre de 1988, art. 3.
- <sup>314</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021, art. 219.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>315</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021, art. 220.

<sup>316</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021, art. 221.

<sup>317</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021, art. 222.

<sup>318</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021, art. 223.

<sup>319</sup> Elaboración propia.

<sup>320</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 15.

<sup>321</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 4.

<sup>322</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 4.

<sup>323</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 24.

<sup>324</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 29.

<sup>325</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 109.

<sup>326</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 111.

<sup>327</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 96.

<sup>328</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 38.

<sup>329</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 46.

<sup>330</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 38.

<sup>331</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 19.

<sup>332</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 
- <sup>333</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 75.
- <sup>334</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 75.
- <sup>335</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 77.
- <sup>336</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 77.
- <sup>337</sup> Fiscalía General del Estado, Oficio No. FGE-CGP-DESI-2022-005838-O del 22 de agosto de 2022, Copia de ANEXO OFICIO PRESIDENCIA 18 DE AGOSTO 2022, 5. Participación en un grupo delictivo organizado. 5.3 Principales delitos en los que incurrir las bandas delincuenciales.
- <sup>338</sup> Policía Nacional del Ecuador, Informe No. PN-SCG-CyEOI-2022-228-INF de 22 de agosto de 2022 remitido por Oficio Nro. PN-CG-2022-0860-O de 23 de agosto de 2022, 3. Cuántas bandas existen en el Ecuador (internacionales y locales haciendo énfasis en las 5 más peligrosas o en aquellas con el numérico más grande conocido de miembros).
- <sup>339</sup> Policía Nacional del Ecuador, Informe No. PN-SCG-C y EOI-2022-228-INF de 22 de agosto de 2022 remitido por Oficio Nro. PN-CG-2022-0860-O de 23 de agosto de 2022, 2. Principales delitos en los que incurrir las bandas delincuenciales.
- <sup>340</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado: Ecuador, pág. 1. Disponible en: [https://ocindex.net/assets/downloads/english/ocindex\\_profile\\_ecuador.pdf](https://ocindex.net/assets/downloads/english/ocindex_profile_ecuador.pdf)
- <sup>341</sup> Naciones Unidas, 2010, *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, núm. E.10.IV.6.2010, disponible en: [www.unodc.org/documents/data\\_and\\_analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](http://www.unodc.org/documents/data_and_analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf).
- <sup>342</sup> Policía Nacional del Ecuador, Informe No. PN-SCG-CyEOI-2022-228-INF de 22 de agosto de 2022 remitido por Oficio Nro. PN-CG-2022-0860-O de 23 de agosto de 2022, 2. Cantidad aproximada en los últimos 5 años de delitos relacionados con armas.
- <sup>343</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado: Ecuador, pág. 3, disponible en: [https://ocindex.net/assets/downloads/english/ocindex\\_profile\\_ecuador.pdf](https://ocindex.net/assets/downloads/english/ocindex_profile_ecuador.pdf)
- <sup>344</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, *Situación Regional*, Plan para la paz, pág. 44.
- <sup>345</sup> Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014, última modificación 17 de febrero 2021, art. 220.





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

<sup>346</sup> Fiscalía General del Estado, Oficio No. FGE-CGP-DESI-2022-005838-O del 22 de agosto de 2022, Copia de ANEXO OFICIO PRESIDENCIA 18 DE AGOSTO 2022, 5. Participación en un grupo delictivo organizado. 5.3 Principales delitos en los que incurren las bandas delincuenciales.

<sup>347</sup> Policía Nacional del Ecuador, Informe No. PN-SCG-CyEOI-2022-228-INF de 22 de agosto de 2022 remitido por Oficio Nro. PN-CG-2022-0860-O de 23 de agosto de 2022, 4. Cantidad de actos violentos que tienen relación con consumo o tráfico de drogas.

<sup>348</sup> Policía Nacional del Ecuador, Informe No. PN-SCG-CyEOI-2022-228-INF de 22 de agosto de 2022 remitido por Oficio Nro. PN-CG-2022-0860-O de 23 de agosto de 2022, 2. Información respecto a cuánto dinero se blanquea en el Ecuador.

<sup>349</sup> Consejo de Seguridad Pública y del Estado. Resolución COSEPE 38-92 de mayo de 2022 correspondiente a la Sesión Ordinaria Trigésima Octava.

<sup>350</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado: Ecuador, pág. 3, disponible en: [https://ocindex.net/assets/downloads/english/ocindex\\_profile\\_ecuador.pdf](https://ocindex.net/assets/downloads/english/ocindex_profile_ecuador.pdf)

<sup>351</sup> Departamento de Estado de los Estados Unidos, Julio 2022, *Trafficking in Persons Report July 2022 Chile: Tier 1, Trafficking Profile*, pág. 170, disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/04/337308-2022-TIP-REPORT-inaccessible.pdf>

<sup>352</sup> United States Department of State, 2022, *2022 Trafficking in Persons Report: Ecuador*, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, disponible en: <https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/ecuador/>

<sup>353</sup> Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de América, 2020, *Resultados de las peores formas de trabajo infantil de 2020 Ecuador*, disponible en: [https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child\\_labor\\_reports/tda2020/Ecuador\\_Spanish.pdf](https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2020/Ecuador_Spanish.pdf)

<sup>354</sup> Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de América, 2020, *Resultados de las peores formas de trabajo infantil de 2020 Ecuador*, disponible en: [https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child\\_labor\\_reports/tda2020/Ecuador\\_Spanish.pdf](https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2020/Ecuador_Spanish.pdf)

<sup>355</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado: Ecuador, pág. 1, disponible en: [https://ocindex.net/assets/downloads/english/ocindex\\_profile\\_ecuador.pdf](https://ocindex.net/assets/downloads/english/ocindex_profile_ecuador.pdf)

<sup>356</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 78.

<sup>357</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 147.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

<sup>358</sup> Staats, J. Bowler, S. Hiskey, J. Measuring Judicial Performance in Latin America. Latin American Politics and Society. [Vol. 47, No. 4 \(Winter, 2005\)](#), pp. 77: Cambridge University Press.

<sup>359</sup> Ver por ejemplo: Prillaman, W. *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law*. Westport: Praeger, 2000; Saez Garcia, F. The Nature of Judicial Reform in Latin America and Some Strategic Considerations. *American University International Law Review*, 1998.

<sup>360</sup> Basabe, S. Determinants of the Quality of Justice in Latin America: Comparative Analysis of the Ecuadorian Case form a Sub-national Perspective. *Justice System Journal*, 2014, pág. 117.

<sup>361</sup> Basabe, S. Determinants of the Quality of Justice in Latin America: Comparative Analysis of the Ecuadorian Case form a Sub-national Perspective. *Justice System Journal*, 2014, pág. 117.

<sup>362</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado: Ecuador, pág. 1. disponible en: [https://ocindex.net/assets/downloads/english/ocindex\\_profile\\_ecuador.pdf](https://ocindex.net/assets/downloads/english/ocindex_profile_ecuador.pdf)

<sup>363</sup> Diario El Comercio, 13 de junio de 2022, *Jueces y fiscales son el blanco de amenazas de procesados y mafias*, disponible en <https://www.elcomercio.com/actualidad/jueces-fiscales-amenazas-procesados-mafias.html>

<sup>364</sup> Policía Nacional del Ecuador, Informe No. PN-SCG-CyEOI-2022-228-INF de 22 de agosto de 2022 remitido por Oficio Nro. PN-CG-2022-0860-O de 23 de agosto de 2022, 3. Cantidad de asesinatos y homicidios a funcionarios de la justicia: jueces, fiscales, peritos, guardianes de cárceles, servidores judiciales.

<sup>365</sup> World Justice Project, 2021, *Ecuador*, World Justice Project Rule of Law Index, pág. 76, disponible en: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf>

<sup>366</sup> World Justice Project, 2021, *Order and Security*, World Justice Project Rule of Law Index, pág. 32, disponible en: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf>

<sup>367</sup> World Justice Project, 2021, *Criminal Justice*, World Justice Project Rule of Law Index, pág. 35, disponible en: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf>

<sup>368</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, Situación Regional, Plan para la paz, pág. 7.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

<sup>369</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 9.

<sup>370</sup> Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, s.f., *Delincuencia organizada transnacional: la economía ilegal mundializada*, disponible en <https://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html>

<sup>371</sup> Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, s.f., *Delincuencia organizada transnacional: la economía ilegal mundializada*, disponible en <https://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html>

<sup>372</sup> Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, s.f., *Delincuencia organizada transnacional: la economía ilegal mundializada*, disponible en <https://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html>

<sup>373</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2011, *Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking*, pg. 9, disponible en [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit\\_financial\\_flows\\_2011\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf)

<sup>374</sup> UNODC, s.f., Money Laundering, United Nations Office on Drugs and Crime, disponible en <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/overview.html>

<sup>375</sup> Policía Nacional del Ecuador, Informe No. PN-SCG-CyEOI-2022-228-INF de 22 de agosto de 2022 remitido por Oficio Nro. PN-CG-2022-0860-O de 23 de agosto de 2022, 3. En los últimos dos años cuánto dinero se ha decomisado en el marco de la actividad criminal.

<sup>376</sup> Garay Pablo, s.f., *La Extradición en Latinoamérica. Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/18182a.pdf>

<sup>377</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2012, *Manual on Mutual Legal Assistance and Extradition*, pág. 27, disponible en: [https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Publications/Mutual\\_Legal\\_Assistance\\_Ebook\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Publications/Mutual_Legal_Assistance_Ebook_E.pdf)

<sup>378</sup> Organización de Estados Americanos, s.f., *Análisis doctrinarios de la Extradición*, pág. 1, disponible en [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_gtm\\_extradicion.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_gtm_extradicion.pdf)

<sup>379</sup> Organización de Estados Americanos, s.f., *Análisis doctrinarios de la Extradición*, pág 1, disponible en [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_gtm\\_extradicion.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_gtm_extradicion.pdf)

<sup>380</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Oficio Nro. NREMH-CGAJ-2022-0031-0F, 23 de agosto de 2022.

<sup>381</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Oficio Nro. NREMH-CGAJ-2022-0031-0F, 23 de agosto de 2022.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>382</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Oficio Nro. NREMH-CGAJ-2022-0031-0F, 23 de agosto de 2022.

<sup>383</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 4.

<sup>384</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 24.

<sup>385</sup> Corzo, V., y Corzo, E, 2006, El sistema penal internacional. Los nuevos desafíos de la Procuraduría General de la República, sexta época. Revista Mexicana de Justicia, (13), 15-35. México.

<sup>386</sup> Efrat Asif y Newman Abraham, 2020, Defending core values: Human rights and the Extradition of fugitives, Journal of Peace Research, pág. 1, disponible en: <https://www.runi.ac.il/media/u1td2lhz/defending-core-values-jpr-published.pdf>

<sup>387</sup> Corzo, V., y Corzo, E. (2006). El sistema penal internacional. Los nuevos desafíos de la Procuraduría General de la República, sexta época. Revista Mexicana de Justicia, (13), 15-35. México.

<sup>388</sup> Efrat Asif y Newman Abraham, 2020, Defending core values: Human rights and the Extradition of fugitives, Journal of Peace Research, pág. 2, disponible en; <https://www.runi.ac.il/media/u1td2lhz/defending-core-values-jpr-published.pdf>

<sup>389</sup> Vlassis Dimitris, s.f., Current problems in the combat of transnational organized crime, pág. 68, disponible en: [https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS\\_No54/No54\\_09VE\\_Vlassis.pdf](https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No54/No54_09VE_Vlassis.pdf)

<sup>390</sup> Vlassis Dimitris, s.f., Current problems in the combat of transnational organized crime, pág. 68, disponible en: [https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS\\_No54/No54\\_09VE\\_Vlassis.pdf](https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No54/No54_09VE_Vlassis.pdf)

<sup>391</sup> Nadelmann, Ethan A, 1993, The evolution of United States involvement in the international rendition of fugitives. NYU Journal of International Law and Politics 25(4): 813–885

<sup>392</sup> Efrat Asif y Newman Abraham, 2020, Defending core values: Human rights and the Extradition of fugitives, Journal of Peace Research, pág. 2, disponible en; <https://www.runi.ac.il/media/u1td2lhz/defending-core-values-jpr-published.pdf>

<sup>393</sup> Kajtazi Ridvan, 4 de marzo del 2015, *Role of extradition as a legal tool to fight drug-crimes*, The European Proceedings of Social & Behavioural Sciences eISSN: 2357-1330, pág. 12, disponible en: [https://www.europeanproceedings.com/files/data/article/33/701/article\\_33\\_701\\_pdf\\_100.pdf](https://www.europeanproceedings.com/files/data/article/33/701/article_33_701_pdf_100.pdf)



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>394</sup> Human Rights Watch, 21 de septiembre de 2007, *Chile: Corte Suprema Extradita a Fujimori*, disponible en <https://www.hrw.org/es/news/2007/09/21/chile-corte-suprema-extradita-fujimori>

<sup>395</sup> Cancillería de la República de Colombia, diciembre de 2014, *Guía Práctica sobre la Extradición*, Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales, Ministerio de Relaciones Internacionales de la República de Colombia, pág.13, disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/guia-practica-sobre-la-extradicion.pdf>

<sup>396</sup> Bustos David, junio de 2014, *La Extradición en la legislación ecuatoriana y sus efectos en la comunidad internacional*. Universidad Central del Ecuador, disponible en: <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/3118/1/T-UCE-0013-Ab-58.pdf>

<sup>397</sup> The Law Library of Congress, julio 2013, *Law on Extradition of Citizens*, Global Legal Research Directorate, disponible en: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/lglrd/2016296554/2016296554.pdf>

<sup>398</sup> Constitución de la República Dominicana, 26 de enero de 2010, art. 46(1)

<sup>399</sup> Constitución de la República de Costa Rica, 8 de noviembre de 1949, art. 31.

<sup>400</sup> Constitución del Reino de España, 6 de diciembre de 1978, art. 13, num. 3.

<sup>401</sup> Constitución de la República de Guatemala, 14 de enero de 1986, art. 27.

<sup>402</sup> Constitución de la República Italiana, 1 de enero de 1948, art. 26.

<sup>403</sup> Constitución de la República de Estonia, 28 de junio de 1992, art. 20.

<sup>404</sup> Constitución de la República de Georgia, 17 de octubre de 1995, art. 32, núm. 5.

<sup>405</sup> República de Brasil, 5 de octubre de 1988, art. 5.

<sup>406</sup> Constitución de la República de El Salvador, 15 de diciembre de 1983, art. 28.

<sup>407</sup> República de Guatemala, 31 de mayo de 1985, art. 27.

<sup>408</sup> República del Perú, 29 de diciembre de 1993 art. 37.

<sup>409</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 17 de noviembre de 1999, art. 69.

<sup>410</sup> Constitución del Reino de España, 31 de octubre de 1978, art. 13.

<sup>411</sup> Constitución de la República de Polonia, 2 de abril de 1997, art. 55

<sup>412</sup> Constitución de la República de Portugal, 10 de abril de 1976, art. 33.3.

<sup>413</sup> Constitución de la República del Perú, 29 de diciembre de 1993, art. 37.

<sup>414</sup> Constitución de la República Árabe de Egipto, 18 de enero de 2014, art. 91.

<sup>415</sup> Constitución de los Emiratos Árabes Unidos, julio de 1996, art. 38.

<sup>416</sup> Constitución de la Confederación Suiza, 18 de abril de 1999, art. 25.

<sup>417</sup> *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Nueva York, 23 de marzo de 1976.

<sup>418</sup> Constitución de la República del Ecuador Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 364.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

- <sup>419</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 7-17-CN/19, párrs. 14-15.
- <sup>420</sup> United Nations Office on Durgs and Crime, 2022, Drug Market Trends Cocaine, Amphetamine – Type Stimulants New Sychoactive Substances, pág. 24
- <sup>421</sup> UNODC, 2015, *Problemática de las Drogas, Orientaciones Generales*. pág. 43-44.
- <sup>422</sup> UNODC, 2015, *Problemática de las Drogas, Orientaciones Generales*. pág. 44.
- <sup>423</sup> UNODC, 2015, *Problemática de las Drogas, Orientaciones Generales*. pág. 44.
- <sup>424</sup> UNODC, 2022, *World Drug Report 2021*, Global Overview: Drug Demand and Drug Supply. pág. 32.
- <sup>425</sup> UNODC, 2022, *World Drug Report 2021*, Global Overview: Drug Demand and Drug Supply. pág. 32.
- <sup>426</sup> UNODC, 2022, *World Drug Report 2021*, Global Overview: Drug Demand and Drug Supply. pág. 32.
- <sup>427</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Goiború y otros v. Paraguay*, Sentencia de 22 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Par. 130.
- <sup>428</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Goiború y otros v. Paraguay*, Sentencia de 22 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Par. 130.
- <sup>429</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Goiború y otros v. Paraguay*, Sentencia de 22 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Par. 131.
- <sup>430</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Goiború y otros v. Paraguay*, Sentencia de 22 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Par. 131.
- <sup>431</sup> Plachta Michael, 1999, *(Non-)Extradition of Nationals: A Neverending Story*, Emory International Law Review, vol. 13, no. 1, pg. 114.
- <sup>432</sup> *Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados*, Viena, 27 de enero de 1980, art. 2.
- <sup>433</sup> Aust Anthony, 2000, *Modern Treaty Law and Practice*, Edinburgh, Cambridge University Press, pág. 9.
- <sup>434</sup> Oyarte Rafael, 2019, *Derecho Constitucional*, Ed. 3, Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, pág. 597.
- <sup>435</sup> *Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados*, Viena, 27 de enero de 1980, art. 6-7.
- <sup>436</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 418.
- <sup>437</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 147.
- <sup>438</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 438.
- <sup>439</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 424.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>440</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 425.

<sup>441</sup> Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial Suplemento 642, 27 de julio de 2009, art. 108 inc. final.

<sup>442</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen Nro. 04-18-RC/19, párrs. 21, 25-27.

<sup>443</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen Nro. 4-19-RC, párr. 14.

<sup>444</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen Nro. 5-19-RC/19.

<sup>445</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen Nro. 05-19-RC/19, párr. 21.

<sup>446</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 4-19-RC/19, párr. 15.

<sup>447</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 301-15-SEP-CC.

<sup>448</sup> Atienza Manuel & García Juan Antonio, 2018, *Un debate sobre la ponderación*. Lima: Palestra. p. 14.

<sup>449</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 7-14-IN/21 y acumulados. Párr. 77.

<sup>450</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 11-18-CN/19, párr. 89.

<sup>451</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 11, núm. 9.

<sup>452</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 147.

<sup>453</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 340.

<sup>454</sup> Constitución de la República del Ecuador Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 393.

<sup>455</sup> Ver más: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, Capítulo V. Derechos Comprometidos en le Política Pública de Seguridad Ciudadana. Recuperado desde: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad/seguridadv.sp.htm>

<sup>456</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 66.

<sup>457</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. No. 365-18-JH/21 y acumulados, párr. 70.

<sup>458</sup> Dirección de Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio de Gobierno Dirección Nacional de Análisis de Información de la Policía Nacional, Género de Persona Involucrada, Periodo enero 2017 a agosto 2022, disponible en: [blob:http://www.trataytrafico.gob.ec/776d89aa-6782-4772-9784-8ed130a4841c](http://www.trataytrafico.gob.ec/776d89aa-6782-4772-9784-8ed130a4841c)

<sup>459</sup> UNODC, 31 de marzo de 2022, *Abusados en busca de una vida mejor: La difícil situación de los migrantes objeto de tráfico ilícito*, disponible en: <https://news.un.org/es/story/2022/03/1505302>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 
- <sup>460</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 66.
- <sup>461</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 78.
- <sup>462</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 75.
- <sup>463</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 889-20-JP/21, párr. 110. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia 030 09-SEP-CC; Corte Constitucional, sentencia Nro. 1943-12-EP/19.
- <sup>464</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 11-18-CN/19, párr. 107.
- <sup>465</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 11-18-CN/19, párr. 110.
- <sup>466</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 301-15-SEP-CC.
- <sup>467</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 301-15-SEP-CC.
- <sup>468</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 301-15-SEP-CC.
- <sup>469</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 11-18-CN/19, párr. 112.
- <sup>470</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 5-19-OP/19, párr. 12.
- <sup>471</sup> Plachta Michael, 1999, *(Non-)Extradition of Nationals: A Neverending Story*, Emory International Law Review, vol. 13, no. 1, Spring 1999, pg. 87.
- <sup>472</sup> Shachor-Landau, C, 1980, *Extra-Territorial Penal Jurisdiction and Extradition*, The International and Comparative Law Quarterly, 29(2/3), 274–295, disponible en: <http://www.jstor.org/stable/758967>
- <sup>473</sup> *Tratado Sobre Derecho Penal Internacional*, Montevideo, 23 de enero de 1889, art. 16.
- <sup>474</sup> Johnston Peter, 2014, *The Incorporation of Human Rights Fair Trial Standards into Australian Extradition Law*, AIA Forum No. 76, disponible en: <http://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/journals/AIAdminLawF/2014/3.html>
- <sup>475</sup> Plachta Michael, 1999, *(Non-)Extradition of Nationals: A Neverending Story*, Emory International Law Review, vol. 13, no. 1, Spring 1999, pg. 88.
- <sup>476</sup> Efrat Asif y Newman Abraham, 2020, *Defending core values: Human rights and the Extradition of fugitives*, Journal of Peace Research, pág. 2, disponible en: <https://www.runi.ac.il/media/u1td2lhz/defending-core-values-jpr-published.pdf>
- <sup>477</sup> Wakama, Sotonye, s.f., *Transnational Organized Crime and the Rome of Extradition & Mutual Legal Assisatance Tretaries*, pag. 3, disponible en: [https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS\\_No57/No57\\_17PA\\_Wakama.pdf](https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No57/No57_17PA_Wakama.pdf)
- <sup>478</sup> Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, s.f., *International Cooperation to Combat Transnational Organized Crime*, disponible en:





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<https://www.unodc.org/e4j/zh/organized-crime/module-11/key-issues/extradition.html>

<sup>479</sup> Human Rights Watch, 21 de septiembre de 2007, *Chile: Corte Suprema Extradita a Fujimori*, disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2007/09/21/chile-corte-suprema-extradita-fujimori>

<sup>480</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 11-18-CN/19, Párr. 118.

<sup>481</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 301-15-SEP-CC.

<sup>482</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 301-15-SEP-CC.

<sup>483</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 301-15-SEP-CC.

<sup>484</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 301-15-SEP-CC.

<sup>485</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 301-15-SEP-CC.

<sup>486</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 301-15-SEP-CC.

<sup>487</sup> Plachta, Michael, 1999, *(Non-)Extradition of Nationals: A Neverending Story*, Emory International Law Review, vol. 13, no. 1, pg. 112.

<sup>488</sup> *Convención Interamericana de Extradición*, Caracas, 25 de febrero de 1981, art. 2, núm. 1.

<sup>489</sup> *Convención Interamericana de Extradición*, Caracas, 25 de febrero de 1981, art. 3, núm. 4 y 5; *Convención de Extradición*, Montevideo, 26 de diciembre de 1933, art. 3. Acuerdo sobre Extradición Art. 1 y 5; *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas*, Viena, 20 de diciembre de 1988, Art. 6 núm. 6.

<sup>490</sup> Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 10 de diciembre de 1984, art. 3.

<sup>491</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 79.

<sup>492</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, Situación Regional, Plan para la paz, pág. 7.

<sup>493</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 9.

<sup>494</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 5.

<sup>495</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 3.

<sup>496</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, Preamble

<sup>497</sup> *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Palermo, 29 de septiembre de 2003, art. 16, núm. 17.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>498</sup> Annan K. A. Prefacio. Convención de las Naciones unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

<sup>499</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 75.

<sup>500</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 77.

<sup>501</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado 2021, Puntuaciones de criminalidad, pág. 151.

<sup>502</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado: Ecuador, pág. 1. Disponible en: [https://ocindex.net/assets/downloads/english/ocindex\\_profile\\_ecuador.pdf](https://ocindex.net/assets/downloads/english/ocindex_profile_ecuador.pdf)

<sup>503</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, Situación Regional, Plan para la paz, pág. 44.

<sup>504</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, Situación Regional, Plan para la paz, pág. 19.

<sup>505</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado, 2021, pág. 38.

<sup>506</sup> Basabe, S. Determinants of the Quality of Justice in Latin America: Comparative Analysis of the Ecuadorian Case form a Sub-national Perspective. Justice System Journal, 2014, pág. 117.

<sup>507</sup> Corzo, V., y Corzo, E. (2006). El sistema penal internacional. Los nuevos desafíos de la Procuraduría General de la República, sexta época. Revista Mexicana de Justicia, (13), 15-35. México.

<sup>508</sup> Efrat Asif y Newman Abraham, 2020, Defending core values: Human rights and the Extradition of fugitives, Journal of Peace Research, pág. 1, disponible en: <https://www.runi.ac.il/media/u1td2lhz/defending-core-values-jpr-published.pdf>

<sup>509</sup> Corzo, V., y Corzo, E. (2006). El sistema penal internacional. Los nuevos desafíos de la Procuraduría General de la República, sexta época. Revista Mexicana de Justicia, (13), 15-35. México.

<sup>510</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Goiború y otros v. Paraguay, Sentencia de 22 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Parrs. 130-131.

<sup>511</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 168.

<sup>512</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 178.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>513</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 178.

<sup>514</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 194.

<sup>515</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen Nro. 3-19-CN/20.

<sup>516</sup> Navarro, Fabiola, 11 de septiembre del 2022. *Independencia e imparcialidad de fiscales y jueces como garantía en la lucha contra la corrupción*, Agenda Estado de Derecho, disponible en <https://agendaestadodederecho.com/independencia-e-imparcialidad-de-fiscales-y-jueces-como-garantia-en-la-lucha-contra-la-corrupcion/#:~:text=La%20independencia%20incluye%20la%20falta,o%20sesgos%20personales%2C%20organizacionales%20o>

<sup>517</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 184.

<sup>518</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 38.

<sup>519</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 264, núm. 1.

<sup>520</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 280, núm. 6.

<sup>521</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 35.

<sup>522</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 35.

<sup>523</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 43.

<sup>524</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 35.

<sup>525</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 42.

<sup>526</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 42.

<sup>527</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 39 y 47.

<sup>528</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 42, numeral 3.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>529</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 42, numeral 4.

<sup>530</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 264, num 1.

<sup>531</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 264, num 18.

<sup>532</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 289

<sup>533</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 319.

<sup>534</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 55

<sup>535</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 57

<sup>536</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 56.

<sup>537</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 82

<sup>538</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 51.

<sup>539</sup> Consejo de la Judicatura, Resolución 193-2011, de 20 de diciembre de 2011

<sup>540</sup> Consejo de la Judicatura, Resolución 148-2012, de 30 de octubre de 2012

<sup>541</sup> Consejo de la Judicatura, Resolución 110-2014, de 24 de junio de 2014

<sup>542</sup> Consejo de la Judicatura, Resolución 107-2014, de 24 de junio de 2014

<sup>543</sup> Consejo de la Judicatura, Resolución 233-2017 de 20 de diciembre de 2017

<sup>544</sup> Consejo de la Judicatura, Resolución 013-2020, de 30 de enero de 2020

<sup>545</sup> Consejo de la Judicatura, Resolución 049-2021, de 29 de abril de 2021.

<sup>546</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-037-04-06-2018, de 04 de junio de 2018.

<sup>547</sup> Fiscalía General del Estado, Resolución No. 056-FGE-2020. Disponible en <https://www.fiscalia.gob.ec/transparencia/2020/diciembre/a3/RESOLUCION-056-FGE-2020.pdf>

<sup>548</sup> Consejo de la Judicatura, Indicadores Estratégicos 2019, Ilustración 3 Tasa de Fiscales Regional



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>549</sup> Cancillería de la República del Ecuador, 2021, *Ecuador*, pag. 2, disponible en <https://www.cancilleria.gob.ec/bolivia/wp-content/uploads/sites/22/2021/07/ECUADOR.pdf>

<sup>550</sup> Fiscalía General del Estado, Oficio No. FGE-CGP-DPCGS-2022-006103-O de 31 de agosto de 2022

<sup>551</sup> Fiscalía General del Estado, Oficio No. FGE-CGAJP-DCJEAF-2022-005844-O de 22 de agosto de 2022

<sup>552</sup> Fiscalía General del Estado, Resolución Nro. 031-FGE-2022, de 16 de mayo de 2022.

<sup>553</sup> Fiscalía General del Estado, Oficio No. FGE-CGAJP-DCJEAF-2022-005844-O de 22 de agosto de 2022.

<sup>554</sup> Consejo de la Judicatura, Indicadores Estratégicos 2019, Ilustración 3 Tasa de Fiscales Regional.

<sup>555</sup> Navarro Fabiola, 11 de septiembre del 2020, *Independencia e imparcialidad de fiscales y jueces como garantía en la lucha contra la corrupción*, Agenda Estado de Derecho, disponible en: <https://agendaestadodederecho.com/independencia-e-imparcialidad-de-fiscales-y-jueces-como-garantia-en-la-lucha-contra-la-corrupcion/>

<sup>556</sup> Navarro Fabiola, 11 de septiembre del 2020, *Independencia e imparcialidad de fiscales y jueces como garantía en la lucha contra la corrupción*, Agenda Estado de Derecho, disponible en: <https://agendaestadodederecho.com/independencia-e-imparcialidad-de-fiscales-y-jueces-como-garantia-en-la-lucha-contra-la-corrupcion/>

<sup>557</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 264.

<sup>558</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 46.

<sup>559</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 46.

<sup>560</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 50

<sup>561</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 50

<sup>562</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 52

<sup>563</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 66

<sup>564</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 86



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

- <sup>565</sup> Consejo de la Judicatura, Oficio circular-CJ-DG-2022-0061-OFC, de 31 de agosto de 2022.
- <sup>566</sup> Consejo de la Judicatura, Oficio circular-CJ-DG-2022-0061-OFC, de 31 de agosto de 2022.
- <sup>567</sup> Consejo de la Judicatura, Resolución 375-2015, de 30 de noviembre de 2015
- <sup>568</sup> Consejo de la Judicatura, Resolución 177-2022, de 26 de julio de 2022
- <sup>569</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 102.
- <sup>570</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 102.
- <sup>571</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 105.
- <sup>572</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 107.
- <sup>573</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 108.
- <sup>574</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 109.
- <sup>575</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 113.
- <sup>576</sup> Reglamento para el ejercicio de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los servidores de la Función Judicial. Art. 23.
- <sup>577</sup> Reglamento para el ejercicio de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los servidores de la Función Judicial. Art. 25.
- <sup>578</sup> Reglamento para el ejercicio de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los servidores de la Función Judicial. Art. 28.
- <sup>579</sup> Reglamento para el ejercicio de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los servidores de la Función Judicial. Art. 32.
- <sup>580</sup> Reglamento para el ejercicio de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los servidores de la Función Judicial. Art. 34.
- <sup>581</sup> Reglamento para el ejercicio de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los servidores de la Función Judicial. Art. 40
- <sup>582</sup> Reglamento para el ejercicio de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los servidores de la Función Judicial. Art. 46.
- <sup>583</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 280, núm. 1, 5 y 7.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>584</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 280, núm. 1, 5 y 7.

<sup>585</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 114.

<sup>586</sup> Reglamento para el ejercicio de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los servidores de la Función Judicial. Art. 7, literal a).

<sup>587</sup> Reglamento para el ejercicio de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los servidores de la Función Judicial. Art. 7, literal b).

<sup>588</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen Nro. 3-19-CN/20.

<sup>589</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen Nro. 3-19-CN/20.

<sup>590</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen Nro. 3-19-CN/20. Parr. 99.

<sup>591</sup> Consejo de la Judicatura, Oficio circular-CJ-DG-2022-0061-OFC, de 31 de agosto de 2022. Anexo 2.1.

<sup>592</sup> Consejo de la Judicatura, Oficio circular-CJ-DG-2022-0061-OFC, de 31 de agosto de 2022. Anexo Punto 2.2.

<sup>593</sup> Elaboración propia.

<sup>594</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 280, núm. 1, 5 y 7.

<sup>595</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 181, numeral 2.

<sup>596</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 264, núm. 1.

<sup>597</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 280, núm. 6.

<sup>598</sup> <http://www.pge.gob.ec/index.php/2014-06-20-06-34-58/2014-09-29-16-26-39>

<sup>599</sup> Procuraduría General del Estado, *Síntesis Histórica de la Procuraduría General del Estado*, disponible en: <http://www.pge.gob.ec/index.php/2014-06-20-06-34-58/2014-09-29-16-26-39>

<sup>600</sup> Constitución de la República del Ecuador de 1998, art. 217.

<sup>601</sup> Constitución de la República del Ecuador de 1998, art. 217.

<sup>602</sup> Naciones Unidas, 1990, Directrices sobre la función de los fiscales. Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, en la Habana (Cuba), ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev. 1 pág. 189.

<sup>603</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, *Segundo informe sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II,



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

Doc.66, par 37, disponible en:  
<https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>.

<sup>604</sup> Artículo XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

<sup>605</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 4 de agosto del 2017, *Observaciones Preliminares de la Visita in loco de la CIDH a Guatemala*, disponible en:  
<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/114A.asp>

<sup>606</sup> Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, 2017, *Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías*, pág. 15, disponible en:  
[https://www.dplf.org/sites/default/files/estandares\\_fiscales\\_diagramacion\\_v3.pdf](https://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf)

<sup>607</sup> Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, 2017, *Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías*, pág. 15, disponible en:  
[https://www.dplf.org/sites/default/files/estandares\\_fiscales\\_diagramacion\\_v3.pdf](https://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf)

<sup>608</sup> Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, 2017, *Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías*, pág. 15, disponible en:  
[https://www.dplf.org/sites/default/files/estandares\\_fiscales\\_diagramacion\\_v3.pdf](https://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf)

<sup>609</sup> Knaul, G. Informe de fecha 07 de junio de 2012.

<sup>610</sup> Fundación para el debido proceso, *Estándares internacionales sobre la autonomía de los Fiscales y las Fiscalías*, Ciudad de México, pg. 15.

<sup>611</sup> Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, 2017, *Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías*, pág. 31, disponible en:  
[https://www.dplf.org/sites/default/files/estandares\\_fiscales\\_diagramacion\\_v3.pdf](https://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf)

<sup>612</sup> Constitución de España, art. 124.

<sup>613</sup> Estados Unidos, 28 U.S. Code § 503 - Attorney General & Canada, Department of Justice Act R.S.C., 1985, c. J-2

<sup>614</sup> Constitución de Chile. Art. 86 & Constitución de Argentina. Art. 120.

<sup>615</sup> Constitución de Colombia. Art. 116.

<sup>616</sup> Constitución de Chile. Art. 86.

<sup>617</sup> Constitución de Bolivia. Art. 225.

<sup>618</sup> Constitución de Perú. Art. 158

<sup>619</sup> Constitución de Argentina. Art. 120.

<sup>620</sup> Constitución de Cuba. Art. 157.

<sup>621</sup> Constitución de México. Art. 21.

<sup>622</sup> Constitución de Nicaragua. Art. 138

<sup>623</sup> Constitución de Honduras. Art. 232





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>624</sup> Centro de Estudios de Justicia de las Américas de las Américas, 2015, *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*, pág. 25, disponible en [https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1754/CEJA\\_PERS-01.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1754/CEJA_PERS-01.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>625</sup> Ver, por ejemplo: Hayo, Bernd, and Stefan Voigt. 2007. Explaining De Facto Judicial Independence. *International Review of Law and Economics* 27:269–90.; 2010. Mapping Constitutionally Safeguarded Judicial Independence—a Global Survey. Working paper, Social Science Research Network. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=51724696](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=51724696).; y, en particular, 2013. “Explaining Constitutional Change: The Case of Judicial Independence.” University of Hamburg, Germany.

<sup>626</sup> Melton, J. y Ginsburg T. Does De Jure Judicial Independence Really Matter? A reevaluation of explanations for judicial Independence. *Journal of Law and Courts* Volume 2, Number 2, 2014.

<sup>627</sup> Melton, J. y Ginsburg T. Does De Jure Judicial Independence Really Matter? A reevaluation of explanations for judicial Independence. *Journal of Law and Courts* Volume 2, Number 2, 2014., Pg. 190.

<sup>628</sup> Melton, J. y Ginsburg T. Does De Jure Judicial Independence Really Matter? A reevaluation of explanations for judicial Independence. *Journal of Law and Courts* Volume 2, Number 2, 2014., Pg. 210.

<sup>629</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 55

<sup>630</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 55

<sup>631</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 57

<sup>632</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 57

<sup>633</sup> *Ibíd.*

<sup>634</sup> *Ibíd.*

<sup>635</sup> *Ibíd.*

<sup>636</sup> Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 74, disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_197\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_197_esp.pdf)



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

<sup>637</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Garantías Para La Independencia De Las Y Los Operadores De Justicia. Hacia El Fortalecimiento Del Acceso A La Justicia Y El Estado De Derecho En Las Américas.* O EA/Ser.L/V/II. Doc. 44 5 diciembre 2013 Pg. 33.

<sup>638</sup> Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, 2017, *Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías*, pág. 32, disponible en: [https://www.dplf.org/sites/default/files/estandares\\_fiscales\\_diagramacion\\_v3.pdf](https://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf)

<sup>639</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 4 de agosto del 2017, *Observaciones Preliminares de la Visita in loco de la CIDH a Guatemala*, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/114A.asp>

<sup>640</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 4 de agosto del 2017, *Observaciones Preliminares de la Visita in loco de la CIDH a Guatemala*, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/114A.asp>

<sup>641</sup> Ver, Naciones Unidas. Directrices sobre la función de los fiscales. Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev. 1 p. 189 (1990); y Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012.

<sup>642</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías Para La Independencia De Las Y Los Operadores De Justicia. Hacia El Fortalecimiento Del Acceso A La Justicia y El Estado De Derecho En Las Américas.* O EA/Ser.L/V/II. Doc. 44 5 diciembre 2013 194. Pg. 85.

<sup>643</sup> Knaul Gabriela, 7 de julio de 2012, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Naciones Unidas, Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos, nota 50 supra, párr.79, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9688.pdf>

<sup>644</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen Nro. 3-19-CN/20.

<sup>645</sup> República de El Salvador, Reglamento de la Carrera Fiscal. Art. 7.

<sup>646</sup> Código Civil. Art. 7, num. 6.

<sup>647</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 76, num 7.

<sup>648</sup> Código Orgánico de la Función Judicial. Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009 Art. 284, num 3.

<sup>649</sup> Ley Orgánica de la Función Legislativa. Art. 54, num 4.

<sup>650</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 4-18-RC

<sup>651</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 8-19-RC.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

- <sup>652</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 3-19-CN/20. Párr. 37.
- <sup>653</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 4-18-RC
- <sup>654</sup> Acta No 63 de la Asamblea Constituyente. Pág. 8.
- <sup>655</sup> Acta No 78 de la Asamblea Constituyente. Pág. 8.
- <sup>656</sup> Acta No. 78 de la Asamblea Constituyente. Pág. 45.
- <sup>657</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 1-20-RC. Párr. 14.
- <sup>658</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 178.
- <sup>659</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 178.
- <sup>660</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 194.
- <sup>661</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 181.
- <sup>662</sup> Resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura, N° 049-202. 2021.
- <sup>663</sup> Fiscalía General del Estado, Oficio No. FGE-CGAJP-DCJEAF-2022-005844-0 del 22 de agosto del 2022.
- <sup>664</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 75.
- <sup>665</sup> Consejo de la Judicatura, Oficio circular-CJ-DG-2022-0061-OFC, de 31 de agosto de 2022.
- <sup>666</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009, art. 50
- <sup>667</sup> Consejo de la Judicatura, Oficio circular-CJ-DG-2022-0061-OFC, de 31 de agosto de 2022. Anexo 2.1.
- <sup>668</sup> Colombia, Chile, Bolivia, Perú, Argentina, Cuba, México, Nicaragua, Honduras, España, Costa Rica, Estados Unidos y Canadá.
- <sup>669</sup> 28 U.S. Code § 503 - Attorney General; Department of Justice Act R.S.C., 1985, c. J-2; & C.C.S.M. c. C330 The Crown Attorneys Act.
- <sup>670</sup> Constitución de Colombia, art. 251; Constitución de Chile, art. 86; Constitución de Bolivia, art. 225; Constitución de Perú, art. 158 y Reglamento de Procesos de Selección para la Designación de Procuradores/as Públicos/as y procuradores/as públicos/as adjuntos/as; Constitución de Argentina, art. 120 y Reglamento de la Carrera Fiscal; Constitución de Cuba, art. 157 y Reglamento de la Ley de la Fiscalía General de la República de Cuba, arts. 55 y 56.1; Constitución de México, art. 21; Constitución de Nicaragua, art. 138 y Ley del Ministerio Público, Nicaragua, art. 138; Constitución de Honduras, art. 232



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

y Estatuto de la Carrera del Ministerio Público; Constitución de España, art. 124 y Ley 50/1981 art. 36; Ley Orgánica del Ministerio Público de Costa Rica, art. 25.

<sup>671</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. O EA/Ser.L/V/II. Doc. 44 5 diciembre 2013, Pg. 33.

<sup>672</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art.118.

<sup>673</sup> Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial 642, 27 de julio de 2009, art. 150.

<sup>674</sup>Rae, D. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, Conn. Yale University Press, 1971.

<sup>675</sup> Instituto de la Democracia. Elecciones Ecuador 2013: *Nuevas circunscripciones electorales y normativa para la inscripción y calificación de candidaturas*, disponible en [https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2019/11/Nuevas\\_Circunscripciones\\_electorales\\_y\\_normativa\\_para\\_la\\_inscripcion\\_y\\_calificacion.pdf](https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2019/11/Nuevas_Circunscripciones_electorales_y_normativa_para_la_inscripcion_y_calificacion.pdf)

<sup>676</sup> Ver por ejemplo: Barrera A., *Acción colectiva y crisis política: El levantamiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*. Quito: Abyala -Yala, 2001.

<sup>677</sup> Kelsen Hans, 2002, *Teoría General del Estado*, Granada: Comares. Pg. 437-438

<sup>678</sup> Lijphart. Arend, 2012, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Segunda Edición. Yale University Press: New Haven & London.

<sup>679</sup> Powell, Bingham 1982, *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*. Cambridge, MA: Harvard University Press..

<sup>680</sup> Lijphart, Arend., & Bowman, Peter, 1999, *Types of Democracy and Generosity with Foreign Aid: An Indirect Test of the Democratic Peace Proposition*. 93–206. Odense: Odense University Press, .

<sup>681</sup> Lijphart, Arend, 1999, Modelos de democracia. Formas de Gobierno y resultados en treinta y seis países. Primera Edición. Editorial Ariel S.A., pg. 246-247.

<sup>682</sup> Elaboración propia.

<sup>683</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen Nro. 7-19-RC/19, párrs. 52-53.

<sup>684</sup> Nohlen, Dieter,2000, *Circunscripciones electorales*, En Diccionario electoral (t. I, pp. 165-169).

<sup>685</sup> Ortiz, Richard agosto, 2020, *Reforma electoral 2020 y sistemas electorales nacionales y locales: igualdad, proporcionalidad y paridad*. Democracias. Vol. 8., pág. 55.

<sup>686</sup> Ortiz Richard, agosto, 2020, *Reforma electoral 2020 y sistemas electorales nacionales y locales: igualdad, proporcionalidad y paridad*. Democracias. Vol. 8., pág. 56.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>687</sup>Ortiz Richard, agosto 2020, Reforma electoral 2020 y sistemas electorales nacionales y locales: igualdad, proporcionalidad y paridad Democracias. Vol 8.pág. 68.

<sup>688</sup> Lijphart, Arend, 1994, *Electoral Systems and Party Systems: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990*, Comparative European Politics, Oxford University Press, 1994, pg. 128. Traducción propia.

<sup>689</sup> Ortiz Richard,2020, *Ingeniería electoral en Ecuador 1978-2020: de la transición a la democracia a la reinstitucionalización del sistema político*,Antología de la democracia ecuatoriana 1978-2020. Quito: CNE e Instituto de la Democracia,pág. 395-432.

<sup>690</sup> Click Report, enero 2022

<sup>691</sup> Fecap, Opinión Volumen 1: Gráficos y Tendencias, resultados por regiones, áreas y variables demográficas.

<sup>692</sup> Click Report, abril 2022

<sup>693</sup> Fecap, Opinión Volumen 1: Gráficos y Tendencias, resultados por regiones, áreas y variables demográficas.

<sup>694</sup> FECAP, Opinión Volumen 1: Gráficos y Tendencias, resultados por regiones, áreas y variables demográficas, Aprobación de la Asamblea Nacional

<sup>695</sup> FECAP, Opinión Volumen 1: Gráficos y Tendencias, resultados por regiones, áreas y variables demográficas, Credibilidad de los Asambleístas

<sup>696</sup>Borner Silvio, Brunetti Aymo, y Weder Beatrice, 1995, *Political Credibility and Economic Development*. St. Martin's Press

<sup>697</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 132.

<sup>698</sup> Borner Silvio, Brunetti Aymo, y Weder Beatrice, 1995, *Political Credibility and Economic Development*. St. Martin's Press pg. 64.

<sup>699</sup> Foro Económico Mundial. Índice de competitividad global. Ver por ejemplo el reporte del año 2018, disponible en: <https://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>.

<sup>700</sup> McCall Rosenbluth Frances & Shapiro Ian,2018, *Responsible Parties: Saving Democracy from Itself*. New Haven: Yale University Press. Journal of Democracy, pág. 12, disponible en: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/are-strong-parties-the-answer/>

<sup>701</sup> Lijphart, Arend, 2012, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Segunda Edición, Yale University Press, New Haven & Londres, pág. 130.

<sup>702</sup> Gwynee Peter, 23 de febrero del2021, *Math Could Help Set Right the Sizes of National Legislatures*, Inside Science, disponible en: <https://www.insidescience.org/news/math-could-help-set-right-sizes-national->



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

[legislatures#:~:text=In%201972%2C%20Rein%20Taagepera%2C%20a,lower%20house%20of%20elected%20parliament.](#)

<sup>703</sup> Legislation UK, 2016, Assembly Members (Reduction of Numbers) Act (Northern Ireland) 2016. Acts of the Northern Ireland Assembly. Minutes of the of the Northern Ireland Assembly, 2016, Assembly Members (Reduction of Numbers) Bill: Final Stage Executive Committee Business in the Northern Ireland Assembly

<sup>704</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo de Población y Vivienda, Población y Demografía, disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>

<sup>705</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos. Proyección provincias, Sexos y Áreas 2010-2020, disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>

<sup>706</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Oficio Nro. MREMH – DGSMH-2022-0280-O, de 23 de agosto de 2022, Anexo - población\_estimada\_en\_el\_exterior\_(2).\_actualizada\_al\_22\_agosto\_2022.xls ; y, Consejo Nacional Electoral, Distributivo de Electores a nivel de zona electoral y circunscripciones electorales cantonales, Elecciones Seccionales y CPCCS 2023, Dirección Nacional de Registro Electoral, Coordinación Nacional Técnica de Procesos Electorales, disponible en: <https://www.cne.gob.ec/distributivo-de-electores/>

<sup>707</sup> Elaboración propia.

<sup>708</sup> Lijphart, Arend, 2012, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Segunda Edición, Yale University Press. New Haven & Londres.

<sup>709</sup> Power Timothy & Giselle Jamison, 2005, *Political Mistrust in Latin America*, Comparative Sociology 4, no. 1–2: 47–72.

<sup>710</sup> Newton, Kenneth, & Pippa Norris. 2000. *Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance?* In *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* ed. Susan J. Pharr and Robert D. Putnam, 52–73. Princeton, NJ: Princeton University Press, pág. 2.

<sup>711</sup> Van Der Meer Tom, 2010, *In what we trust? A multi-level study into trust in parliament as an evaluation of state characteristics*, International Review of Administrative Sciences pág. 530.

<sup>712</sup> Van Der Meer, Tom, 2010, *In what we trust? A multi-level study into trust in parliament as an evaluation of state characteristics*, International Review of Administrative Sciences, pág. 517.

<sup>713</sup> Van Der Meer Tom, 2010, *In what we trust? A multi-level study into trust in parliament as an evaluation of state characteristics*, International Review of Administrative Sciences, pág. 528.

<sup>714</sup> Asamblea Constituyente, Acta 72, pág. 9.

<sup>715</sup> Asamblea Constituyente, Acta 72, pág. 27.

<sup>716</sup> Asamblea Constituyente, Acta 72, págs. 74-75.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>717</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Demanda Caso No. 10-19-RC.

<sup>718</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen Nro. 10-19-RC.

<sup>719</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen Nro. 7-19-RC.

<sup>720</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen Nro. 10-19-RC.

<sup>721</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 139-15-SEP-CC.

<sup>722</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 118.

<sup>723</sup> Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial 642, 27 de julio de 2009, art. 150.

<sup>724</sup> Este cálculo se ha efectuado según la remuneración mensual de cada asambleísta (\$ 4 759); décimo tercera remuneración, que se obtiene como resultado de un sueldo mensual, dividido para 12 meses(\$ 396,58) y décimo cuarta remuneración (\$ 35,41) que se obtiene de la división de una remuneración básica unificada para 12 meses; dos asesores, de los cuales el asesor 1 percibe remuneración (\$ 3 014), con la correspondiente décimo tercera (\$251,17) y décimo cuarta remuneración (\$35,41); el asesor 2 percibe remuneración (\$ 2 545), con la respectiva décimo tercera (\$ 212,08) y décimo cuarta remuneración (\$ 35, 41). Adicionalmente, su equipo de trabajo se conforma con dos asistentes, quienes cada uno recibe remuneración (\$ 1 394), con lo correspondiente por decimo tercera (\$ 116,17) y decimo cuarta remuneración (\$ 35,41).

Además, aquellos asambleístas cuyo domicilio se encuentre a 60 kilómetros a la redonda de la ciudad de Quito, tienen derecho a recibir viáticos por residencia, por lo que, mensualmente la Asamblea Nacional para el año 2022 paga \$ 198 619,86 dólares por este concepto, que para efectos de este análisis se ha dividido para 137 legisladores, obteniendo un valor personal de \$ 1449,78 dólares. Cabe señalar que, el rubro de viáticos por residencia varía dependiendo de la asignación presupuestaria anual, es así que, para el año 2020 el presupuesto mensual fue de \$ 186 828,83 dólares, lo cual dividido para 137 legisladores representaba \$ 1 363, 71 por cada uno.

<sup>725</sup> Es el ejemplo más extremo entre la provincia menos poblada (Galápagos) y la más poblada (Guayas).

<sup>726</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 116.

<sup>727</sup> Lijphart. Arend, 2012, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Segunda Edición. Yale University Pres: New Haven & London.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>728</sup> Powell, Bingham 1982, *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*. Cambridge, MA: Harvard University Press..

<sup>729</sup> Lijphart, Arend., & Bowman, Peter, 1999, *Types of Democracy and Generosity with Foreign Aid: An Indirect Test of the Democratic Peace Proposition*. 93–206. Odense: Odense University Press, .

<sup>730</sup> Van Der Meer Tom, 2010, *In what we trust? A multi-level study into trust in parliament as an evaluation of state characteristics*, International Review of Administrative Sciences, pág. 528.

<sup>731</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 127.

<sup>732</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art.108

<sup>733</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art.108.

<sup>734</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 308.

<sup>735</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 306.

<sup>736</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art .108.

<sup>737</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 308.

<sup>738</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 312.

<sup>739</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 312.

<sup>740</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 306.

<sup>741</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art.109

<sup>742</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 110, inciso segundo.

<sup>743</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 110, inciso segundo.

<sup>744</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art.109





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>745</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 109

<sup>746</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art.109

<sup>747</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art.12.

<sup>748</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, arts.,109 y 112.

<sup>749</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 312.

<sup>750</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 327.

<sup>751</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art.110.

<sup>752</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 355.

<sup>753</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 358.

<sup>754</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 315.

<sup>755</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, arts. 359, 94, 170, 172, 280.

<sup>756</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art.320.

<sup>757</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art.322.

<sup>758</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 22.

<sup>759</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 109.

<sup>760</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución No. PLE-CNE-1-10-6-2013. Codificación del Reglamento para la Inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas. Art. 8, num. 1.

<sup>761</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 335.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>762</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 320.

<sup>763</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución No. PLE-CNE-1-10-6-2013. Codificación del Reglamento para la Inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas. Art. 8, numerales 1 y 2.

<sup>764</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 322.

<sup>765</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art.339.

<sup>766</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución No. PLE-CNE-1-10-6-2013. Codificación del Reglamento para la Inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas. Art. 7, numeral 6, literal b).

<sup>767</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 331, numeral 13.

<sup>768</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art.337.

<sup>769</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art.338.

<sup>770</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución No. PLE-CNE-1-10-6-2013. Codificación del Reglamento para la Inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas. Art. 7, numeral 6, literal b).

<sup>771</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 340.

<sup>772</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art.336.

<sup>773</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art.7, num. 7

<sup>774</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 335.

<sup>775</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 342.

<sup>776</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución No. PLE-CNE-1-10-6-2013. Codificación del Reglamento para la Inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas. Art. 9, num. 1.

<sup>777</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 322.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>778</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 7, num. 7

<sup>779</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 335.

<sup>780</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art.335.

<sup>781</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art.337.

<sup>782</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 339.

<sup>783</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 336 y 340.

<sup>784</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución No. PLE-CNE-1-10-6-2013. Codificación del Reglamento para la Inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas.

<sup>785</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución No. PLE-CNE-1-10-6-2013. Codificación del Reglamento para la Inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas. Art.9, numeral 2.

<sup>786</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 334.

<sup>787</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución No. PLE-CNE-1-10-6-2013. Codificación del Reglamento para la Inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas. Art.9, numeral 1.

<sup>788</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución No. PLE-CNE-1-10-6-2013. Codificación del Reglamento para la Inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas. Art.8,1.

<sup>789</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art.335.

<sup>790</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art.7, num. 7

<sup>791</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 331, numeral 13.

<sup>792</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 353.

<sup>793</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 340.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>794</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 336.

<sup>795</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art.334.

<sup>796</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 112; Codificación del *Reglamento para la inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas*. Art. 9. Numeral 1.

<sup>797</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 334.

<sup>798</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 322.

<sup>799</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 327.

<sup>800</sup>Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 109; Codificación del *Reglamento para la inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas*. Art. 8, numeral 1.

<sup>801</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 335.

<sup>802</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 335.

<sup>803</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 335.

<sup>804</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 335.

<sup>805</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 336

<sup>806</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 336.

<sup>807</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 339.

<sup>808</sup> Reglamento para la inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas. Art. 7.

<sup>809</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 339.

<sup>810</sup> Reglamento para la inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas. Art. 7.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>811</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 331, numeral 13.

<sup>812</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 353.

<sup>813</sup> Reglamento para la inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas. Art. 7

<sup>814</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 331.

<sup>815</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art.337.

<sup>816</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art.338.

<sup>817</sup> Reglamento para la inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas, art. 7.

<sup>818</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 340.

<sup>819</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 340.

<sup>820</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 341.

<sup>821</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 342.

<sup>822</sup> Elaboración propia.

<sup>823</sup> Arendt, Lijphart. Consociational Democracy. World politics, Vol. No. 21: Cambridge University Press, 1969, pág. 211.

<sup>824</sup> Ver por ejemplo, Lijphart, A., y Grofman, B. *Electoral laws and their political consequences* New York: Agathon, 1991; Norris, P. *Electoral engineering: Voting rules and political behavior*. New York: Cambridge University Press, 2004; Taagepera, R., & Shugart, M. *Seats and votes*. New Haven, CT: Yale University Press, 1989.

<sup>825</sup> Ver por ejemplo a Powell, G. B. *Contemporary democracies: Participation, stability and violence*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1989, o a Lijphart, A. *Democracies*. New Haven, CT: Yale University Press, 1999.

<sup>826</sup> Dalton, R. The Quantity and the Quality of Party Systems. Party System Polarization, Its Measurement and Its Consequences. University of California. Comparative Political Studies, Volumen 41, Número 7, 2008, pág. 900.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>827</sup> Stokes, S.C. Political parties and democracy. Annual Review of Political Science, 1999, pág. 250.

<sup>828</sup> Key VO Jr. *Politics, Parties, and Pressure Groups*. New York: Crowel, 1958.

<sup>829</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 358.

<sup>830</sup> Consejo Nacional Electoral, Oficio Nro. CNE-SG-2022-3434-OF de 6 de septiembre de 2022, Anexo Informacion solicitada por la Presidencia de la Republica del Ecuador.pdf

<sup>831</sup> Consejo Nacional Electoral, Oficio Nro. CNE-SG-2022-3434-OF de 6 de septiembre de 2022, Anexo Informacion solicitada por la Presidencia de la Republica del Ecuador.pdf

<sup>832</sup> Elaboración propia. Se ha tomado como fuentes para la construcción de la Tabla la información remitida por el Consejo Nacional Electoral, Oficio Nro. CNE-SG-2022-3434-OF de 6 de septiembre de 2022, Anexo Informacion solicitada por la Presidencia de la Republica del Ecuador.pdf

<sup>833</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 358.

<sup>834</sup> Elaboración propia. Se ha tomado como fuentes para la construcción de la Tabla la información remitida por el Consejo Nacional Electoral, Oficio Nro. CNE-SG-2022-3550-OF de 9 de septiembre de 2022 Anexo Subsistencia.pdf

<sup>835</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art.312, núm.. 1.

<sup>836</sup> Carta de la Organización de los Estados Americanos, Bogotá, 30 de abril de 1948.

<sup>837</sup> Dalton Russell, 1 de octubre de 1985, *Political Parties and Political Representation. Party Supporters and Party Elites in Nine Nations. Comparative Political Studies*, Vol. 18 No. 3, pág. 267-269.

<sup>838</sup> Dalton Russell, 1 de octubre de 1985, *Political Parties and Political Representation. Party Supporters and Party Elites in Nine Nations. Comparative Political Studies*, Vol. 18 No. 3, pág. 267-269.

<sup>839</sup> Dalton Russell, Farrell David & McAllister Ian, 29 de septiembre del 2011, *Political Parties and Democratic Linkage. How Parties Organize Democracy*. Oxford University Press, pág. 162

<sup>840</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 339.

<sup>841</sup> Macedo, S. et al. Democracy at Risk. How Political Choices Undermine Citizen Participation and What Can We Do About It. Brookings Institution Press, Washington D.C., 2005, pág. 9.

<sup>842</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 333.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>843</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 323.

<sup>844</sup> Carta Democrática Interamericana, Lima, 11 de septiembre del 2001, art. 2.

<sup>845</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 114 y 115.

<sup>846</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 203.

<sup>847</sup> Opinión Consultiva 28-21

<sup>848</sup> Opinión Consultiva 28-21

<sup>849</sup> Sartori, G. *Parties and party systems*. New York: Cambridge University Press, 1976.

<sup>850</sup> Dalton, R. The Quantity and the Quality of Party Systems. Party System Polarization, Its Measurement and Its Consequences. University of California. Comparative Political Studies, Volumen 41, Número 7, 2008, pág. 900.

<sup>851</sup> Dalton, R. The Quantity and the Quality of Party Systems. Party System Polarization, Its Measurement and Its Consequences. University of California. Comparative Political Studies, Volumen 41, Número 7, 2008, pág. 900.

<sup>852</sup> Olaf van de Veen. Political Polarisation Compared: Creating a Comprehensive Index of Political Polarisation. Central European University, Department of Political Science, 2021.

<sup>853</sup> Ver los estudios de Dalton, R. Disponible en: <https://cses.org/data-download/download-data-documentation/party-system-polarization-index-for-cses-modules-1-4/>

<sup>854</sup> Mainwaring S., Pérez-Liñán, A. Cross-currents in Latin America. Journal of Democracy, Volumen 26, Número 1, 2015, pág. 114.

<sup>855</sup> Mainwaring S., Pérez-Liñán, A. Cross-currents in Latin America. Journal of Democracy, Volumen 26, Número 1, 2015, pág. 114.

<sup>856</sup> Moncagatta, P. Moscoso, A., Pachano, S. et al. The Political Culture of Democracy in Ecuador and in the Americas, 2018/2019. Taking the pulse of Democracy, 2020, pág. 3.

<sup>857</sup> De la Torre, C., y Oriz A. Populist polarization and the slow death of democracy in Ecuador. Democratization, 2016, Volumen 23, Número 2, pág. 221-241

<sup>858</sup> De la Torre, C., y Oriz A. Populist polarization and the slow death of democracy in Ecuador. Democratization, 2016, Volumen 23, Número 2, pág. 221-241

<sup>859</sup> Ver por ejemplo a Dalton, R. The Quantity and the Quality of Party Systems. Party System Polarization, Its Measurement and Its Consequences. University of California. Comparative Political Studies, Volumen 41, Número 7, 2008.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>860</sup> Moncagatta, P. Poveda, A. La creciente polarización ideológica en Ecuador bajo el Gobierno de Rafael Correa. *Estado & comunes*, revista de políticas y problemas públicos. No. 12, volumen 1. Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito- Ecuador, 2021, pág.66.

<sup>861</sup> Consejo Nacional Electoral, Oficio Nro. CNE-SG-2022-3434-OF de 6 de septiembre de 2022, Anexo Informacion solicitada por la Presidencia de la Republica del Ecuador.pdf

<sup>862</sup> Elaboración propia a fecha de abril de 2022. Se ha tomado como fuentes para la construcción de este gráfico la información poblacional del Banco Mundial disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>, y para cada país, información de las páginas electorales públicas.

<sup>863</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 100.

<sup>864</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre del 2010, art.36.

<sup>865</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre del 2010, art. 33 y Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 152.

<sup>866</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre del 2010, art. 49.

<sup>867</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre del 2010, art. 49.

<sup>868</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre del 2010, art. 59.

<sup>869</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre del 2010, art. 56.

<sup>870</sup> Elaboración propia. Se ha tomado como fuentes para la construcción de la Tabla la información remitida por el Consejo Nacional Electoral, Oficio Nro. CNE-SG-2022-3434-OF de 6 de septiembre de 2022, Anexo Informacion solicitada por la Presidencia de la Republica del Ecuador.pdf

<sup>871</sup> Consejo Nacional Electoral, Oficio Nro. CNE-SG-2022-3434-OF de 6 de septiembre de 2022, Memorando Nro. CNE-DNFPE-2022-0404-M de 5 de septiembre de 2022

<sup>872</sup> Lijphart Arend, 1984, *Democracies: Patterns of majoritarian and consensual government in twenty-one countries*, New Haven, CT: Yale University Press, págs. 78-85

<sup>873</sup> Kauffman Robert y Haggard. Stephan, 1992, *The political economy of inflation and stabilization in middle-income countries*, Princeton NJ: Princeton Univeristy Press, págs. 270-315.

<sup>874</sup> Diamond L, Linz J y Lipset S. *Democracy in developing countries: Latin America*, Volumen 4, Lynne Rienner Publishers, 1989.





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

- <sup>875</sup> Huntington, S., 1965, *Political development and political decay*. World Politics, 17, págs. 386-430.
- <sup>876</sup> Tribunal Contencioso Electoral. Causa No, 229-2014-TCE, pág. 16.
- <sup>877</sup> Elaboración propia. Se ha tomado como fuentes para la construcción de la Tabla la información remitida por el Consejo Nacional Electoral, Oficio Nro. CNE-SG-2022-3434-OF de 6 de septiembre de 2022, Anexo P4\_ELECCIONES\_NACIONALES.xlsx
- <sup>878</sup> Elaboración propia. Se ha tomado como fuentes para la construcción de la Tabla la información remitida por el Consejo Nacional Electoral, Oficio Nro. CNE-SG-2022-3434-OF de 6 de septiembre de 2022, Anexo P5\_ELECCIONES\_SECCIONALES.xlsx
- <sup>879</sup> Ipsos, 5 de julio de 2022, Opinión Pública Provincia de Pichincha, Ecuador 2022.
- <sup>880</sup> Ipsos, 5 de julio de 2022, Opinión Pública Provincia de Pichincha, Ecuador 2022.
- <sup>881</sup> Ipsos, 5 de julio de 2022, Opinión Pública Provincia del Guayas, Ecuador 2022.
- <sup>882</sup> Codificación de la Ley de Partidos Políticos. Art. 31. Registro Oficial 117, 11-VII-2000.
- <sup>883</sup> Asamblea Constituyente. Acta No. 53-A. Informe de Mayoría de la Mesa No. 2. Organización, Participación Social y Ciudadana y Sistemas de Representación, pg. 5.
- <sup>884</sup> Tribunal Contencioso Electoral. Causa No. 096-2019-TCE, pág. 17 y 18.
- <sup>885</sup> Asamblea Constituyente. Acta No. 62-A, pg. 20.
- <sup>886</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 110, inciso segundo.
- <sup>887</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 110, inciso segundo.
- <sup>888</sup> Tribunal Contencioso Electoral. Causa. No. 906-2019-TCE, pág. 19.
- <sup>889</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 357.
- <sup>890</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución PLE-CNE-4-28-5-2020. Reglamento para la aprobación del reconocimiento del cambio de estatus de movimientos políticos nacionales a partidos políticos
- <sup>891</sup> Reglamento para la aprobación del reconocimiento del cambio de estatus de movimientos políticos nacionales a partidos políticos. Art. 5.
- <sup>892</sup> Reglamento para la aprobación del reconocimiento del cambio de estatus de movimientos políticos nacionales a partidos políticos. Art. 6.
- <sup>893</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 355.
- <sup>894</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 194, 195.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>895</sup> DNA1-0051-2019; DNA-0053-2019.

<sup>896</sup> Contraloría General del Estado. Informe DNA1-0053-2019. Pag. 31

<sup>897</sup> Moncagatta, P. Moscoso, A., Donoso, J. et al. Cultura política de la democracia en Ecuador y en las Américas: 2021: Tomándole el pulso a la democracia, Nashville, TN: LAPOP, 2021, pág 35.

<sup>898</sup> Moncagatta, P. Moscoso, A., Donoso, J. et al. Cultura política de la democracia en Ecuador y en las Américas: 2021: Tomándole el pulso a la democracia, Nashville, TN: LAPOP, 2021, pág 39.

<sup>899</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 315.

<sup>900</sup> Tribunal Contencioso Electoral. Causa No. 096-2019-TCE, pág. 17 y 18.

<sup>901</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 201.

<sup>902</sup> *Carta Democrática Interamericana*, Lima, 11 de septiembre del 2001, art. 5.

<sup>903</sup> Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 114; Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 225; Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 144; Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 111.

<sup>904</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 115.

<sup>905</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 201.

<sup>906</sup> Opinión Consultiva 28-21

<sup>907</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 191.

<sup>908</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 61.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>909</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 61.

<sup>910</sup> *Convención Americana de Derechos Humanos*, San José, 22 de noviembre de 1969, art. 23, numeral 1, literal a).

<sup>911</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 195.

<sup>912</sup> Opinión Consultiva 28-21

<sup>913</sup> Opinión Consultiva 28-21

<sup>914</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 196.

<sup>915</sup> Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 204.

<sup>916</sup> Barnes Nicholas, 2017, *Criminal Politics: An Integrated Approach to the Study of Organized Crime, Politics, and Violence*, American Political Science Association, 15:4, pág. 968. Ver más: Briquet Jean-Louis y Favarel-Garrigues Gilles (eds.), 2010, *Organized Crime and States The Hidden Face of Politics*, Palgrave Publications: United States.

<sup>917</sup> Barnes Nicholas, 2017, *Criminal Politics: An Integrated Approach to the Study of Organized Crime, Politics, and Violence*, American Political Science Association, 15:4, pág. 972.

<sup>918</sup> Barnes Nicholas, 2017, *Criminal Politics: An Integrated Approach to the Study of Organized Crime, Politics, and Violence*, American Political Science Association, 15:4, pág. 972.

<sup>919</sup> Barnes Nicholas, 2017, *Criminal Politics: An Integrated Approach to the Study of Organized Crime, Politics, and Violence*, American Political Science Association, 15:4, pág. 972.

<sup>920</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021, *Resiliencia vs. actores integrados en el Estado*, Índice global de crimen organizado 2021, pág. 17.

<sup>921</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021, *Resiliencia vs. actores integrados en el Estado*, Índice global de crimen organizado 2021, pág. 17.

<sup>922</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021, *Resiliencia vs. actores integrados en el Estado*, Índice global de crimen organizado 2021, pág. 17.

<sup>923</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021, *Resiliencia vs. actores integrados en el Estado*, Índice global de crimen organizado 2021, pág. 130.

<sup>924</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021, *Resiliencia vs. actores integrados en el Estado*, Índice global de crimen organizado 2021, pág. 77.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>925</sup> Mallon, Mark R., and Stav Fainshmidt. “Who’s Hiding in the Shadows? Organized Crime and Informal Entrepreneurship in 39 Economies.” *Journal of Management* 48, no. 1 (January 2022): 211–37. <https://doi.org/10.1177/0149206320978821>.

<sup>926</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 106.

<sup>927</sup> Consejo Nacional Electoral, Oficio Nro. CNE-SG-2022-3434-OF de 6 de septiembre de 2022, Anexo Informacion solicitada por la Presidencia de la Republica del Ecuador.pdf

<sup>928</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 357.

<sup>929</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución No. PLE-CNE-1-10-6-2013. Codificación del Reglamento para la Inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas. Disposición General Octava.

<sup>930</sup> Consejo Nacional Electoral, Oficio Nro. CNE-SG-2022-3434-OF de 6 de septiembre de 2022, Anexo Informacion solicitada por la Presidencia de la Republica del Ecuador.pdf

<sup>931</sup> Consejo Nacional Electoral, Oficio Nro. CNE-SG-2022-3434-OF de 6 de septiembre de 2022, Anexo Informacion solicitada por la Presidencia de la Republica del Ecuador.pdf

<sup>932</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución No. PLE-CNE-2-12-5-2015. Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato.

<sup>933</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución No. PLE-CNE-2-12-5-2015. Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato. Art. 23.

<sup>934</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 442.

<sup>935</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 441.

<sup>936</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 104.

<sup>937</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 110.

<sup>938</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 355.

<sup>939</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 327.

<sup>940</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución Instructivo de reprocesamiento y de verificación del 100% de las fichas de afiliación y/o formularios de adhesión presentados



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

por las organizaciones políticas hasta el 18 de julio del 2012' publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 780 el 03 de septiembre de 2012.

<sup>941</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución 'Instructivo de reprocesamiento y de verificación del 100% de las fichas de afiliación y/o formularios de adhesión presentados por las organizaciones políticas hasta el 18 de julio del 2012' publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 780 el 03 de septiembre de 2012, art. 7.

<sup>942</sup> Almaraz Julia, 16 de abril del 2010, *Uso de sistemas automatizados de identificación digital para fines electorales*, Project ACE, The Electoral Knowledge Network, disponible en: <https://aceproject.org/electoral-advice-es/archive/questions/replies/250056978>

<sup>943</sup> Almaraz Julia, 16 de abril del 2010, *Uso de sistemas automatizados de identificación digital para fines electorales*, Project ACE, The Electoral Knowledge Network, disponible en: <https://aceproject.org/electoral-advice-es/archive/questions/replies/250056978>

<sup>944</sup> Almaraz Julia, 16 de abril del 2010, *Uso de sistemas automatizados de identificación digital para fines electorales*, Project ACE, The Electoral Knowledge Network, disponible en: <https://aceproject.org/electoral-advice-es/archive/questions/replies/250056978>

<sup>945</sup> Organización de Estados Americanos, agosto 2014, *5. Implementación de Tecnologías para el Registro de Votantes*, Tecnologías aplicadas al ciclo electoral, Secretaria de Asuntos Políticos (SAP) Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, pág. 13 disponible en: [https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/tecnologias\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/tecnologias_s.pdf)

<sup>946</sup> Ackerman, J. Social, 2005, *Accountability in the Public Sector*. Social Development Papers. Paper No. 82,

<sup>947</sup> Asamblea Constituyente. Acta No. 2. Plan de Trabajo de la Mesa No. 2. Organización, Participación Social y Ciudadana y Sistemas de Representación, pg. 38.

<sup>948</sup> Asamblea Constituyente. Acta No. 53-A. Informe de Mayoría de la Mesa No. 2. Organización, Participación Social y Ciudadana y Sistemas de Representación, pg. 5.

<sup>949</sup> Asamblea Constituyente. Acta No. 53-A. Informe de Mayoría de la Mesa No. 2. Organización, Participación Social y Ciudadana y Sistemas de Representación, pg. 8.

<sup>950</sup> Asamblea Constituyente, Acta 53-A, pág. 85-86.

<sup>951</sup> Asamblea Constituyente, Acta 31, pág. 83.

<sup>952</sup> Asamblea Constituyente, Acta 31, pág. 38.

<sup>953</sup> Asamblea Constituyente, Acta 31, pág. 69.

<sup>954</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 61 núm. 1.

<sup>955</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 112.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

- <sup>956</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 61 núm. 8.
- <sup>957</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 61 núm. 8.
- <sup>958</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008. Art. 61, núm. 8.
- <sup>959</sup> Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302. Párr. 164.
- <sup>960</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 48-16-IN/21, párr. 30.
- <sup>961</sup> Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302. Párr. 168.
- <sup>962</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen Nro. 4-19-RC, párr. 14.
- <sup>963</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen Nro. 5-19-RC/19.
- <sup>964</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 11-18-CN/19, párr. 89.
- <sup>965</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2009, art. 108 inc. 2.
- <sup>966</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2009, art. 108.
- <sup>967</sup> *Carta Democrática Interamericana*, Lima, 11 de septiembre del 2001, art. 5.
- <sup>968</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 11-18-CN/19, párr. 110.
- <sup>969</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 11-18-CN/19, párr. 112.
- <sup>970</sup> Acta de la Asamblea Constituyente, Acta 53-A, pág. 19-21.
- <sup>971</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 11-18-CN/19, Párr. 118.
- <sup>972</sup> Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302. Párr. 163.
- <sup>973</sup> Corte IDH. Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 173.
- <sup>974</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1-18-RC/19, párr. 51.
- <sup>975</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 109.
- <sup>976</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 04-18-RC/19. Párr. 25.
- <sup>977</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 001-14-DRC-CC. Pág. 55.
- <sup>978</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art.108
- <sup>979</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art.109



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>980</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art.109

<sup>981</sup> Consejo Nacional Electoral, Oficio Nro. CNE-SG-2022-3434-OF de 6 de septiembre de 2022, Anexo Información solicitada por la Presidencia de la República del Ecuador.pdf

<sup>982</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 202.

<sup>983</sup> Consejo Nacional Electoral, Oficio Nro. CNE-SG-2022-3434-OF de 6 de septiembre de 2022, Memorando Nro. CNE-DNFPE-2022-0404-M de 5 de septiembre de 2022

<sup>984</sup> Consejo Nacional Electoral, Oficio Nro. CNE-SG-2022-3550-OF de 9 de septiembre de 2022 Anexo Subsistencia.pdf

<sup>985</sup> Consejo Nacional Electoral, Oficio Nro. CNE-SG-2022-3550-OF de 9 de septiembre de 2022 Anexo Subsistencia.pdf

<sup>986</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 339 y Reglamento para la inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas. Art. 7.

<sup>987</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 339. y Reglamento para la inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas. Art. 7.

<sup>988</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art.109

<sup>989</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 109; Codificación del *Reglamento para la inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas*. Art. 8, numeral 1.

<sup>990</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 339.

<sup>991</sup> Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril del 2009, art. 322.

<sup>992</sup> Consejo Nacional Electoral, Oficio Nro. CNE-SG-2022-3599-OF de 9 de septiembre de 2022, Memorando Nro. CNE-DNOP-2022-3352-M.

<sup>993</sup> Lijphart Arend, 1984, *Democracies: Patterns of majoritarian and consensual government in twenty-one countries*, New Haven, CT: Yale University Press, págs. 78-85

<sup>994</sup> Kauffman Robert y Haggard. Stephan, 1992, *The political economy of inflation and stabilization in middle-income countries*, Princeton NJ: Princeton University Press, págs. 270-315.

<sup>995</sup> Diamond L, Linz J y Lipset S. *Democracy in developing countries: Latin America*, Volumen 4, Lynne Rienner Publishers, 1989.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>996</sup> Huntington, S., 1965, *Political development and political decay*. World Politics, 17, págs. 386-430.

<sup>997</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 208.

<sup>998</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 180.

<sup>999</sup> Para análisis de esta tendencia ver: De Sousa, L. (2010). 'Anticorruption agencies: between empowerment and irrelevance'. Crime Law Soc Change. Mainwaring, S. (2003). 'Democratic Accountability in Latin America'. 'Introduction: Democratic Accountability in Latin America.', Oxford University Press.

<sup>1000</sup> Acta Asamblea Constituyente No. 72. Informe de Mayoría sobre la Asamblea Nacional. Mesa No. 3 Estructura e Instituciones del Estado, 30 de junio de 2008, pg. 6.

<sup>1001</sup> Acta Asamblea Constituyente No. 72. Informe de Mayoría sobre la Asamblea Nacional. Mesa No. 3 Estructura e Instituciones del Estado, 30 de junio de 2008, pg. 124

<sup>1002</sup> Acta Asamblea Constituyente No. 70, pág. 44.

<sup>1003</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, Artículo 207.

<sup>1004</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 207.

<sup>1005</sup> Pallares, M. (2019) ¿Nebot tiene polla porque quiere un CPCCS a su medida? <https://4pelagatos.com/2019/03/13/nebot-tiene-polla-porque-quiere-un-cpccs-a-su-medida/> & Twitter, Rafael Correa: CNE notifica a “ciertos” candidatos al CPCCS por “polla electoral” – Confirmado.net <https://twitter.com/mashirafael/status/1109523644466819072?s=24&t=V32DRnHjszm79sq58w4KAg> & El Universo (2019) Cuatro candidatos al CPCCS podrían ser descalificados del proceso electoral. <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/03/23/nota/7248617/cuatro-candidatos-cpccs-podrian-ser-descalificados-proceso/>

<sup>1006</sup> Asamblea Nacional, Resolución No. RL-2019-2021-034

<sup>1007</sup> Asamblea Nacional, Resolución No. RL-2019-2021-085.

<sup>1008</sup> Asamblea Nacional, Resoluciones del Consejo de la Administración Legislativa CAL-2021-2023-381 (CPCCS 4) & CAL-2021-2023-383 (CPCCS 7)

<sup>1009</sup> Ver Resoluciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. No. 015-023-2010 CPCCS. Art. 14; Resolución No. PLE-CPCCS-026-08-12-2015, Art. 8; Resolución No. CPCCS-PLE-SG-052-E-2021-660, Art. 2.

<sup>1010</sup> Elaboración propia.





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

- <sup>1011</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Artículo 273.
- <sup>1012</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, artículos 204 y 206.
- <sup>1013</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, artículo 209.
- <sup>1014</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 279.
- <sup>1015</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículos 264 y 270.
- <sup>1016</sup> Economist Intelligence. Democracy Index, 2021, pág. 49.
- <sup>1017</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 297.
- <sup>1018</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 267.
- <sup>1019</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 209.
- <sup>1020</sup> Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades. Art. 13 literal a).
- <sup>1021</sup> Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades. Art. 13 literal b).
- <sup>1022</sup> Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades. Art. 13 literal c).
- <sup>1023</sup> Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades. Art. 13 literal d).
- <sup>1024</sup> Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades. Art. 13 literal e)
- <sup>1025</sup> Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades. Art. 13 literal f).
- <sup>1026</sup> Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades. Art. 13 literal g).
- <sup>1027</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 8.
- <sup>1028</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 209. Conc. Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art 11.
- <sup>1029</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 27.
- <sup>1030</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 27.
- <sup>1031</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 28.
- <sup>1032</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 28.
- <sup>1033</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 29.
- <sup>1034</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 29.
- <sup>1035</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 31.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

- <sup>1036</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 31.
- <sup>1037</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 14.
- <sup>1038</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 17.
- <sup>1039</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 18.
- <sup>1040</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 18.
- <sup>1041</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 19.
- <sup>1042</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 20.
- <sup>1043</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 20.
- <sup>1044</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 20.
- <sup>1045</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 21 y 23.
- <sup>1046</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 24.
- <sup>1047</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 24
- <sup>1048</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 25.
- <sup>1049</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 26.
- <sup>1050</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 29.
- <sup>1051</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 32
- <sup>1052</sup> Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art. 33
- <sup>1053</sup> Reglamento para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública Mediante Concurso de Oposición y Méritos con Veeduría e Impugnación Ciudadana. Art. 18.
- <sup>1054</sup> Reglamento para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública Mediante Concurso de Oposición y Méritos con Veeduría e Impugnación Ciudadana. Art. 15 y 16.
- <sup>1055</sup> Reglamento para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública Mediante Concurso de Oposición y Méritos con Veeduría e Impugnación Ciudadana. Art. 25 y 26.
- <sup>1056</sup> Reglamento para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública Mediante Concurso de Oposición y Méritos con Veeduría e Impugnación Ciudadana. Art. 27.
- <sup>1057</sup> Reglamento para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública Mediante Concurso de Oposición y Méritos con Veeduría e Impugnación Ciudadana. Art. 28, 29 y 30.
- <sup>1058</sup> Reglamento para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública Mediante Concurso de Oposición y Méritos con Veeduría e Impugnación Ciudadana. Art. 33.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>1059</sup> Reglamento para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública Mediante Concurso de Oposición y Méritos con Veeduría e Impugnación Ciudadana. Art. 34 - 50.

<sup>1060</sup> Reglamento para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública Mediante Concurso de Oposición y Méritos con Veeduría e Impugnación Ciudadana. Art. 35.

<sup>1061</sup> Reglamento para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública Mediante Concurso de Oposición y Méritos con Veeduría e Impugnación Ciudadana. Art. 36.

<sup>1062</sup> Reglamento para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública Mediante Concurso de Oposición y Méritos con Veeduría e Impugnación Ciudadana. Art. 37-39.

<sup>1063</sup> Reglamento para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública Mediante Concurso de Oposición y Méritos con Veeduría e Impugnación Ciudadana. Art. 43.

<sup>1064</sup> Reglamento para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública Mediante Concurso de Oposición y Méritos con Veeduría e Impugnación Ciudadana. Art. 47.

<sup>1065</sup> Reglamento para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública Mediante Concurso de Oposición y Méritos con Veeduría e Impugnación Ciudadana. Art. 51-53.

<sup>1066</sup> Reglamento para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública Mediante Concurso de Oposición y Méritos con Veeduría e Impugnación Ciudadana. Art. 52.

<sup>1067</sup> Reglamento para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública Mediante Concurso de Oposición y Méritos con Veeduría e Impugnación Ciudadana. Art. 56.

<sup>1068</sup> Reglamento para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública Mediante Concurso de Oposición y Méritos con Veeduría e Impugnación Ciudadana. Art. 57-58.

<sup>1069</sup> Reglamento para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública Mediante Concurso de Oposición y Méritos con Veeduría e Impugnación Ciudadana. Art. 59.

<sup>1070</sup> Reglamento para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública Mediante Concurso de Oposición y Méritos con Veeduría e Impugnación Ciudadana. Art. 60.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>1071</sup> Reglamento para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública Mediante Concurso de Oposición y Méritos con Veeduría e Impugnación Ciudadana. Art. 61.

<sup>1072</sup> Reglamento para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública Mediante Concurso de Oposición y Méritos con Veeduría e Impugnación Ciudadana. Art. 61.

<sup>1073</sup> Reglamento para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública Mediante Concurso de Oposición y Méritos con Veeduría e Impugnación Ciudadana. Art. 63.

<sup>1074</sup> Constitución de la República del Ecuador. Art. 180

<sup>1075</sup> Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades. Art. 13 literal a).

<sup>1076</sup> Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades. Art. 13 literal b).

<sup>1077</sup> Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades. Art. 13 literal c).

<sup>1078</sup> Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades. Art. 13 literal d).

<sup>1079</sup> Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades. Art. 13 literal e).

<sup>1080</sup> Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades. Art. 13 literal f).

<sup>1081</sup> Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades. Art. 13 literal g).

<sup>1082</sup> Reglamento para la designación de los miembros del Consejo de la Judicatura en caso de ausencia definitiva de vocales titulares y suplentes. Art. 5.

<sup>1083</sup> Reglamento para la designación de los miembros del Consejo de la Judicatura en caso de ausencia definitiva de vocales titulares y suplentes. Art. 3.

<sup>1084</sup> Reglamento para la designación de los miembros del Consejo de la Judicatura en caso de ausencia definitiva de vocales titulares y suplentes. Art. 12.

<sup>1085</sup> Reglamento para la designación de los miembros del Consejo de la Judicatura en caso de ausencia definitiva de vocales titulares y suplentes. Art. 15.

<sup>1086</sup> Reglamento para la designación de los miembros del Consejo de la Judicatura en caso de ausencia definitiva de vocales titulares y suplentes. Art. 15.

<sup>1087</sup> Reglamento para la designación de los miembros del Consejo de la Judicatura en caso de ausencia definitiva de vocales titulares y suplentes. Art. 17.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>1088</sup> Reglamento para la designación de los miembros del Consejo de la Judicatura en caso de ausencia definitiva de vocales titulares y suplentes. Art. 18.

<sup>1089</sup> Reglamento para la designación de los miembros del Consejo de la Judicatura en caso de ausencia definitiva de vocales titulares y suplentes. Art. 20.

<sup>1090</sup> Reglamento para la designación de los miembros del Consejo de la Judicatura en caso de ausencia definitiva de vocales titulares y suplentes. Art. 20.

<sup>1091</sup> Reglamento para la designación de los miembros del Consejo de la Judicatura en caso de ausencia definitiva de vocales titulares y suplentes. Art. 21.

<sup>1092</sup> Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Art. 68.

<sup>1093</sup> Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades. Art. 13 literal a).

<sup>1094</sup> Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades. Art. 13 literal b).

<sup>1095</sup> Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades. Art. 13 literal c).

<sup>1096</sup> Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades. Art. 13 literal d).

<sup>1097</sup> Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades. Art. 13 literal e).

<sup>1098</sup> Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades. Art. 13 literal f).

<sup>1099</sup> Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades. Art. 13 literal g).

<sup>1100</sup> Reglamento para la Designación del Titular de la Autoridad de Protección de Datos, por la Terna Propuesta por el Ejecutivo. Art. 5.

<sup>1101</sup> Reglamento para la Designación del Titular de la Autoridad de Protección de Datos, por la Terna Propuesta por el Ejecutivo. Art. 12.

<sup>1102</sup> Reglamento para la Designación del Titular de la Autoridad de Protección de Datos, por la Terna Propuesta por el Ejecutivo. Art. 12.

<sup>1103</sup> Reglamento para la Designación del Titular de la Autoridad de Protección de Datos, por la Terna Propuesta por el Ejecutivo. Art. 17, 18 y 19.

<sup>1104</sup> Reglamento para la Designación del Titular de la Autoridad de Protección de Datos, por la Terna Propuesta por el Ejecutivo. Art. 19.

<sup>1105</sup> Reglamento para la Designación del Titular de la Autoridad de Protección de Datos, por la Terna Propuesta por el Ejecutivo. Art. 20 y 21.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>1106</sup> Reglamento para la Designación del Titular de la Autoridad de Protección de Datos, por la Terna Propuesta por el Ejecutivo. Art. 24.

<sup>1107</sup> Reglamento para la Designación del Titular de la Autoridad de Protección de Datos, por la Terna Propuesta por el Ejecutivo. Art. 25.

<sup>1108</sup> Reglamento para la Designación del Titular de la Autoridad de Protección de Datos, por la Terna Propuesta por el Ejecutivo. Art. 26.

<sup>1109</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Presupuesto desde 2009. <https://www.cpccs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/introduccion/>

<sup>1110</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Presupuesto desde 2009. <https://www.cpccs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/introduccion/>

<sup>1111</sup> Elaboración propia.

<sup>1112</sup> Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Registro Oficial No. 22, 09 de septiembre de 2009, Art. 38.

<sup>1113</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. X. Codificación del Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección. Art.8.

<sup>1114</sup> Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Registro Oficial No. 22, 09 de septiembre de 2009, art. 20, numerales 5 y 57.

<sup>1115</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. CPCCS-PLE-SG-104 -2021-768 08-12-2021, Art. 1.

<sup>1116</sup> Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Registro Oficial No. 22, 09 de septiembre de 2009, art. 73.

<sup>1117</sup> Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Registro Oficial No. 22, 09 de septiembre de 2009, art. 55.

<sup>1118</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. PLE-003-206-CPCCS-2012. Art. 11; y Resolución No. CPCCS-PLE-SG-069-2021-443, Art. 4.

<sup>1119</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Resolución No. CPCCS-PLE-SG-069-2021-443. Art. 4.

<sup>1120</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. CPCCS-PLE-SG-052-E-2021-660. Art. 6, literal c.

<sup>1121</sup> Resolución del Consejo de Participación Ciudadana No. 628 Suplemento Registro Oficial No. 513 de 11 de agosto del 2021

<sup>1122</sup> Ver normas similares en Resolución No. PLE-CPCCS-666-05-07-2017-E. Art. 12; Resolución No. PLE-CPCCS-280-26-07-2016. Art.18; Resolución No. 004-059-2010-CPCCS, Art. 18; Resolución No. 004-059-2010-CPCCS, Art. 18.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>1123</sup> Ver Resoluciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. PLE-CPCCS-280-26-07-2016. Art. 40.; No. 003-125-2011-CPCCS. Art. 20, inciso final. No. PLE-CPCCS-666-05-07-2017-E. Art. 40.

<sup>1124</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. PLE-CPCCS-280-26-07-2016. Art. 29; Resolución No. 003-125-2011-CPCCS. Art.32; Resolución No. PLE-CPCCS-666-05-07-2017-E. Art. 29.

<sup>1125</sup> Consejo de Participación Ciudadana Transitorio. Resoluciones No. PLE-CPCCS-T-O-022-02-05-2018, PLE-CPCCS-T-O-037-04-06-2018, PLE-CPCCS-T-O-064-17-07-2018, PLE-CPCCS-T-E-066-18-07-2018, PLE-CPCCS-T-O-070-30-07-2018, PLE-CPCCS-T-E-086-22-08-2018, PLE-CPCCS-T-O-089-23-08-2018, PLE-CPCCS-T-O-090-29-08-2018.

<sup>1126</sup> SATJE. Procesos No: 17721-2017-00222. SATJE, 17721-2017-00204, 23281-2016-01863. Fiscalía General del Estado. Investigación Previa No. 170101819023225. No. 80501822030061.

<sup>1127</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Resolución No. No. CPCCS- PLE-SG-013-E-2022-863, Registro Oficial Tercer Suplemento No. 70 del 26 de mayo de 2022, Reglamento para la designación de la Primera Autoridad de la Procuraduría General del Estado. Disposición General. Disposiciones similares se aprobaron en las siguientes normas: Reglamento para la designación de la Primera Autoridad de la Procuraduría General del Estado, por la terna propuesta por el Ejecutivo; Codificación Del Reglamento para el Concurso De Méritos Y Oposición Para La Selección Y Designación De La Primera Autoridad De La Contraloría General Del Estado; Codificación del Reglamento para la Renovación Parcial de las y los Consejeros Del Consejo Nacional Electoral Mediante Concurso de Méritos y Oposición con Veedurías e Impugnación Ciudadana; Reglamento para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría del Pueblo mediante Concurso De Oposición y Méritos con Veeduría e Impugnación Ciudadana; Reglamento para la Selección y Designación de la Primera Autoridad de la Defensoría Pública; Reglamento para la Designación de la Primera Autoridad de la Superintendencia De Compañías, Valores Y Seguros, por Ternas propuestas por el Ejecutivo; Reglamento para la Designación de la Primera Autoridad de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión De Suelo; Reglamento para la Designación de la Primera Autoridad de la Superintendencia de Bancos, por la Terna Propuesta por el Ejecutivo; Codificación del Reglamento para la Primera Renovación Parcial de dos Jueces del Tribunal Contencioso Electoral mediante Concurso de Méritos y Oposición, con Veeduría e Impugnación Ciudadana.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>1128</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. PLE-CPCCS-027-08-12-2015 y Resolución No. PLE-CPCCS-362-31-10-2016; Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. PLE-CPCCS-001-125-2011 y Resolución No. 003-189-CPCCS-2012; Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. 001-308-CPCCS-2014 y Resolución No. 006-328-CPCCS-2014. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. 001-113-2011 CPCCS y Resolución No. 02-144-CPCCS-2011. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. PLE-CPCCS-255-28-06-2016 y Resolución No. PLE-CPCCS-533-08-03-2017-E. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. 003-125-2022-CPCCS y Resolución No. 001-177-2012-CPCCS. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. PLE-CPCCS-280-26-07-2016 y Resolución No. PLE-CPCCS-565-06-04-2017. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. 36-05-2010 CPCCS y Resolución No. 001-121-CPCCS-2011. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. 001-125-2011-CPCCS y Resolución No. 01-179-CPCCS-2012. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. PLE-CPCCS-204-03-05-2016 y Resolución No. PLE-CPCC-S-507-20-02-2017. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. 002-113-2011-CPCCS y Resolución No. 003-151-CPCCS-2011.

<sup>1129</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. PLE-CPCCS-027-08-12-2015. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. PLE-CPCCS-362-31-10-2016.

<sup>1130</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. 001-308-CPCCS-2014. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. 006-328-CPCCS-2014.

<sup>1131</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución 003-206-CPCCS-2012. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución 004-221-CPCCS-2013

<sup>1132</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución 003-206-CPCCS-2012 y Resolución 004-221-CPCCS-2013

<sup>1133</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. 010-019-2010-CPCCS y Resolución No. 004-072-2011-CPCCS. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución del Consejo de Participación Ciudadana y Resolución 004-335-CPCCS-2015. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. 010-019-2010-CPCCS y Resolución No. 002-068-2011-CPCCS. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. PLE-CPCCS-025-08-12-2015 y Resolución No. PLE-CPCCS-102-03-02-2016. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

Resolución No. 010-019-2010-CPCCS y Resolución No. 001-064-2010-CPCCS. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. PLE-CPCCS-025-08-12-2015 y Resolución No. PLE-CPCCS-101-03-02-2016. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. 010-019-2010-CPCCS y Resolución No. 001-064-2010-CPCCS. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución 015-165-CPCCS-2012 y Resolución No. 001-0184-2012-CPCCS. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución 015-165-CPCCS-2012 y Resolución No. PLE-CPCCS-590-25-04-2017. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución 016-165-CPCCS-2012 y Resolución 002-197-CPCCS-2012. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. 010-019-2010-CPCCS y Resolución 003-264-CPCCS-2013. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. PLE-CPCCS-366-31-10-2016 y Resolución No. PLE-CPCCS-644-14-06-2017. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. CPCCS-PLE-SG-018-2020-058 y Resolución No. CPCCS-PLE-SG-027-E-2021-473.

<sup>1134</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución 015-165-CPCCS-2012 y Resolución No. PLE-CPCCS-590-25-04-2017

<sup>1135</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Caso 1. Resolución No. PLE-CPCCS-025-08-12-2015 y Resolución No. PLE-CPCCS-101-03-02-2016; Caso 2: Resolución No. PLE-CPCCS-025-08-12-2015 y Resolución No. PLE-CPCCS-102-03-02-2016.

<sup>1136</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio. Resolución No. PLE-CPCCS-T-E-094-31-08-2018.

<sup>1137</sup> Oficio S/N de 05 de julio de 2021 dirigido al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

<sup>1138</sup> Asamblea Nacional del Ecuador. Resolución No. RL-2021-2023-022 de 16 de agosto de 2021.

<sup>1139</sup> Contraloría General del Estado, Acuerdo No. 010-CG-2021

<sup>1140</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio. Resolución No. PLE-CPCCS-T-E-387-10-04-2019.

<sup>1141</sup> CRE. Art. 218.

<sup>1142</sup> Consejo Nacional Electoral. Acta Resolutiva No. 03-PLE-CNE-2022-EXT.

<sup>1143</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio. Resolución. No. CPCCS-T-E-387-10-04-2019.

<sup>1144</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 220.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 
- <sup>1145</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. CPCCS-PLE-SG-008-2022-824
- <sup>1146</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Resolución No. CPCCS-PLE-SG-009-2022-841
- <sup>1147</sup> Asamblea Nacional del Ecuador. Resolución No. RL-2021-2023-026.
- <sup>1148</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. CPCCS-PLE-SG-055-E-2021-683.
- <sup>1149</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. CPCCS-PLE-SG-008-2022-826.
- <sup>1150</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Resolución No. CPCCS-PLE-SG-009-2022-840.
- <sup>1151</sup> Registro Oficial Quinto Suplemento No. 459
- <sup>1152</sup> Ley Orgánica de Protección de Datos Personales. Art. 77.
- <sup>1153</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. CPCCS-PLE-SG-007-2022-818.
- <sup>1154</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, CPCCS-CPCCS-2022-0228-OF.
- <sup>1155</sup> Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, Art. 33.
- <sup>1156</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. 005-284-CPCCS-2014
- <sup>1157</sup> Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, Art. 33.
- <sup>1158</sup> Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, Art. 6
- <sup>1159</sup> Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Art. 7a
- <sup>1160</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, No PLE-CPCCS-615-16-05-2017
- <sup>1161</sup> Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo. Art. 16
- <sup>1162</sup> Elaboración propia.
- <sup>1163</sup> El Comercio. 25 de junio de 2021. Celi designa a un nuevo subcontralor desde la cárcel. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/celi-designa-subcontralor-carcel/>.  
Contraloría General del Estado. Boletín de Prensa de 26 de junio de 2021. <https://www.contraloria.gob.ec/SalaDePrensa/NoticiasPorSectores/24040>
- <sup>1164</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 218.
- <sup>1165</sup> Código de la Democracia, Art. 20: (...) Los miembros suplentes sustituirán a los principales cuando corresponda, con apego al orden de su calificación y designación. En caso de ausencia definitiva de una o un Consejero principal, será reemplazado por el o la Consejera suplente que hubiere obtenido el mejor puntaje en el respectivo concurso.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>1166</sup> Ley Orgánica de Empresas Públicas, Registro Oficial No. 48, 16 de octubre de 2009, art. 34.

<sup>1167</sup> Ley Orgánica de Empresas Públicas, Registro Oficial No. 48, 16 de octubre de 2009, art. 20.

<sup>1168</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 220.-

<sup>1169</sup> Ley Orgánica de Empresas Públicas, Registro Oficial No. 48, 16 de octubre de 2009, art. 74.

<sup>1170</sup> Ley Orgánica de Empresas Públicas, Registro Oficial No. 48, 16 de octubre de 2009, art. 20.

<sup>1171</sup> Ley Orgánica de Empresas Públicas, Registro Oficial No. 48, 16 de octubre de 2009, art. 270.

<sup>1172</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial No. 544, 09 de marzo de 2009, art. 47.

<sup>1173</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial No. 544, 09 de marzo de 2009, art. 49.

<sup>1174</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial No. 544, 09 de marzo de 2009, art. 290.-

<sup>1175</sup> Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Registro Oficial No. 481, 06 de mayo de 2019, art. 16.-

<sup>1176</sup> Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Registro Oficial No. 481, 06 de mayo de 2019, art. 15.

<sup>1177</sup> Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Registro Oficial No. 595, 12 de junio de 2002 Art. 33.

<sup>1178</sup> Ver Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Superintendencia de Bancos y Seguros. Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Ley de Compañías. Art. 45. Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado. Art. 43.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. Art. 97.

<sup>1179</sup> Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, Registro Oficial No. 312, 12 de abril de 2004. Art. 4.

<sup>1180</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 179.

<sup>1181</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial No. 544, 09 de marzo de 2009, art. 258.

<sup>1182</sup> Elaboración propia.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

- <sup>1183</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 214.
- <sup>1184</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 223
- <sup>1185</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, artículo 96.
- <sup>1186</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 24, numeral 10
- <sup>1187</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 218.
- <sup>1188</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 171, numeral 11.
- <sup>1189</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, Título IX – De la Organización Electoral.
- <sup>1190</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 209.
- <sup>1191</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 206.
- <sup>1192</sup> Elaboración propia.
- <sup>1193</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 8-19-RC/19, párr. 34, 35, 36, 40, 41 y 43.
- <sup>1194</sup> Constitución de los Estados Unidos de América 1787, Art. 2. Sección 2
- <sup>1195</sup> Constitución Política de la República de Colombia. Art. 257.
- <sup>1196</sup> Constitución Política de la República de Chile. Art. 85 y 97.
- <sup>1197</sup> Constitución de Colombia. Art. 249.
- <sup>1198</sup> Constitución Política de Costa Rica de 1949, Art. 99
- <sup>1199</sup> Ver más: Landau, D and Dixon, R. (2021). *Abusive constitutional borrowing: Legal globalization and subversion of liberal democracy*. Oxford Handbook. DOI: 10.1093/oso/9780192893765.001.0001
- <sup>1200</sup> Constitución Boliviana. Art. 220, 227, 172, 206.
- <sup>1201</sup> Ver más: Informe del Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observaciones finales sobre el informe de Guatemala, mayo de 2018, párrafos 30 y 31. Disponible en: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CPR/C/GTM/CO/4&Lang=Sp](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CPR/C/GTM/CO/4&Lang=Sp) ; Corte IDH, Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, Sentencia de 30 de junio de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas),



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

párrafos 72 y 74. Disponible en:  
[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_197\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_197_esp.pdf);

Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas”, OEA/Ser.L/V/II, 5 de diciembre 2013, párrafo 81. Disponible en

<https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>

<sup>1202</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 100, Inciso final.

<sup>1203</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 95.

<sup>1204</sup> Elaboración propia.

<sup>1205</sup> CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>

<sup>1206</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, artículo 168.

<sup>1207</sup> Constitución de Colombia. Art. 249.

<sup>1208</sup> Ley 24.946. Art. 5.

<sup>1209</sup> Constitución de Perú. Art. 158.

<sup>1210</sup> Constitución de Perú. Art. 154

<sup>1211</sup> INTOSAI (2019) Guía para las normas de control interno del sector público. Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Consejo Económico y Social, Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 9 de marzo del 2022 del siguiente [link](#).

<sup>1212</sup> Dictamen No. 07-19-RC/19, párr. 48.

<sup>1213</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2009, art. 112.

<sup>1214</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución PLE-CNE-4-5-5-2019-AUDIENCIA-P.ESC.NACIONAL.

<sup>1215</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución PLE-CNE-1-17-5-2019-DESIGNACIÓN-CPCCS.

<sup>1216</sup> Consejo Nacional Electoral, Memorando Nro. CNE-DNPE-2022-0508-M de 19 de agosto de 2022 remitido mediante Oficio Nro. CNE-SG-2022-3105-OF de 20 de agosto de 2022

<sup>1217</sup> Constitución de Colombia. Art. 264.

<sup>1218</sup> Constitución de Chile. Art. 94.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>1219</sup> Argentina, Ley 19.108

<sup>1220</sup> Corte IDH, Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, Sentencia de 30 de junio de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafos 72 y 74. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_197\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_197_esp.pdf)

<sup>1221</sup> Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas”, OEA/Ser.L/V/II, 5 de diciembre 2013, párrafo 81. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>

<sup>1222</sup> Ver Chile DFL N° 101, Ley N° 3.500, Ley, N° 20.255, o Ley N° 3.500; Constitución del Perú. Art. 87.

<sup>1223</sup> Constitución del Perú, Art. 87

<sup>1224</sup> Constitución de Bolivia, Art 23

<sup>1225</sup> Chile, Ley 19.718

<sup>1226</sup> Perú, Ley No. 29360

<sup>1227</sup> Constitución Argentina, Art. 86

<sup>1228</sup> Codificación Código Civil, Registro Oficial Suplemento 46, 24 de junio de 2006, Art. 7 numeral 6.

<sup>1229</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 10-19-RC, párr. 25.

<sup>1230</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008, art. 82.

<sup>1231</sup> Respecto a la transferencia de facultades de designación: Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 8-19-RC. Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 7-19-CP. Respecto a la supresión del CPCCS: Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 3-19-RC; Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 4-19-RC; Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 5-19-RC. Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 7-19-RC. Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 10-19-RC. Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 5-19-CP. Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 6-19-CP

<sup>1232</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 8-19-RC/19, párr. 34, 35, 36, 40, 41 y 43.

<sup>1233</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 139-15-SEP-CC.

<sup>1234</sup> Acta Asamblea Constituyente No. 72. Informe de Mayoría sobre la Asamblea Nacional. Mesa No. 3 Estructura e Instituciones del Estado, 30 de junio de 2008, pg. 124

<sup>1235</sup> Dictamen Nro. 7-19-RC/19. 5 de noviembre de 2019.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>1236</sup> Presidencia de la República del Ecuador, Oficio No. T.141-SGJ-17-0330 del 2 de octubre de 2017 disponible en: [http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c0f3b299-b9c3-4351-abb1-5b3babbccd14/reforma constitucional 0002-17-rc.pdf?guest=true](http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c0f3b299-b9c3-4351-abb1-5b3babbccd14/reforma%20constitucional%200002-17-rc.pdf?guest=true)

<sup>1237</sup> Dictamen Nro. 2-19-IC/19. 7 de mayo de 2019. [http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/ca087244-f2dc-4c41-be10-77b982dc3f60/2-19-ic-19 dictamen.pdf?guest=true](http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/ca087244-f2dc-4c41-be10-77b982dc3f60/2-19-ic-19%20dictamen.pdf?guest=true)

<sup>1238</sup> Por mandato constitucional el CPCCS designa a: Procurador General del Estado, Defensor del Pueblo, Defensor Público, Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado, 5 jueces del Tribunal Contencioso Electoral en conjunto con sus suplentes, 5 consejeros del Consejo Nacional Electoral con sus suplentes, 5 vocales del Consejo de la Judicatura con sus suplentes, además de las primeras autoridades de la: Superintendencia de Bancos; Superintendencia de Compañías; Superintendencia de Control de Poder de Mercado; Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, Superintendencia de Protección de Datos. Adicionalmente, por mandato legal el CPCCS designa: 25 consejeros miembros de los cinco Consejos Nacional de Igualdad (cinco en cada uno); un delegado de los afiliados activos y un delegado de los jubilados que conforman el Directorio del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; nueve representantes de la sociedad civil que conforman la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria.

<sup>1239</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 209.

<sup>1240</sup> Cálculo de elaboración propia en base a los datos emitidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Presupuesto desde 2009. <https://www.cpccs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/introduccion/>

<sup>1241</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Presupuesto desde 2009. <https://www.cpccs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/introduccion/>

<sup>1242</sup> Ver caso de: Elección del Fiscal en Colombia; Designación del Fiscal en Argentina o Perú; Designación de superintendentes en Chile o Perú; Designación del Procurador en Perú o Bolivia, Designación del Defensor Público en Chile, Perú o Argentina; Designación de autoridades de control electoral en Colombia o Chile.

<sup>1243</sup> Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Art. 39.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>1244</sup> Es el caso de la Defensoría Pública, Contraloría General del Estado, Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria y Comité Intersectorial Nacional de Desarrollo de Fronteras.

<sup>1245</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. 010-019-2010-CPCCS y Resolución No. 004-072-2011-CPCCS. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución del Consejo de Participación Ciudadana 10 y Resolución 004-335-CPCCS-2015. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. 010-019-2010-CPCCS y Resolución No. 002-068-2011-CPCCS. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. PLE-CPCCS-025-08-12-2015 y Resolución No. PLE-CPCCS-102-03-02-2016. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. 010-019-2010-CPCCS y Resolución No. 001-064-2010-CPCCS. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. PLE-CPCCS-025-08-12-2015 y Resolución No. PLE-CPCCS-101-03-02-2016. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. 010-019-2010-CPCCS y Resolución No. 001-064-2010-CPCCS. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución 015-165-CPCCS-2012 y Resolución No. 001-0184-2012-CPCCS. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución 015-165-CPCCS-2012 y Resolución No. PLE-CPCCS-590-25-04-2017. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución 016-165-CPCCS-2012 y Resolución 002-197-CPCCS-2012. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. 010-019-2010-CPCCS y Resolución 003-264-CPCCS-2013. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. PLE-CPCCS-366-31-10-2016 y Resolución No. PLE-CPCCS-644-14-06-2017. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Resolución No. CPCCS-PLE-SG-018-2020-058 y Resolución No. CPCCS-PLE-SG-027-E-2021-473.

<sup>1246</sup> Es el caso de: (1) la Defensoría Pública; (2) la Contraloría General del Estado; (3) el Consejo Nacional Electoral; (4) el Tribunal Contencioso Electoral; (5) el Defensor del Pueblo; (6) Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria; (7) Consejos Nacionales de Igualdad; (8) Comité Intersectorial Nacional de Desarrollo de Fronteras; (9) Superintendencia de Bancos; (10) Procuraduría General del Estado.

<sup>1247</sup> Es el caso de: (1) la Defensoría Pública (3 años 11 meses); (2) Contraloría General del Estado (1 año 1 mes); (3) Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (4 años y 5 meses); (4) Comité Intersectorial Nacional de Desarrollo de Fronteras (1 año, 3 meses).

<sup>1248</sup> Es el caso de la Superintendencia de Bancos y Contraloría General del Estado.

<sup>1249</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 207.





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>1250</sup> Presidencia de la República del Ecuador, Oficio No. T.141-SGJ-17-0330 del 2 de octubre de 2017 disponible en: [http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c0f3b299-b9c3-4351-abb1-5b3babbccd14/reforma\\_constitucional\\_\\_0002-17-rc.pdf?guest=true](http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c0f3b299-b9c3-4351-abb1-5b3babbccd14/reforma_constitucional__0002-17-rc.pdf?guest=true)

<sup>1251</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución PLE-CNE-4-5-5-2019-AUDIENCIA-P.ESC.NACIONAL.

<sup>1252</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 318.

<sup>1253</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 313.

<sup>1254</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 12.

<sup>1255</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 232-15-JP/21.

<sup>1256</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 318.

<sup>1257</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 411.

<sup>1258</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 3, numeral 1.

<sup>1259</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 12.

<sup>1260</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 32.

<sup>1261</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 66, numeral 2.

<sup>1262</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 375, numeral 6.

<sup>1263</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 275.

<sup>1264</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 276, numeral 4.

<sup>1265</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 281.

<sup>1266</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 281



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

- <sup>1267</sup> Código Civil, Registro Oficial 46, 24 de junio 2005, art. 604.
- <sup>1268</sup> Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, Registro Oficial 2do, 06 de agosto de 2014, art. 10, literales i)-j)
- <sup>1269</sup> Código Civil, Registro Oficial 46, 24 de junio 2005, art. 602.
- <sup>1270</sup> Código Civil, Registro Oficial 46, 24 de junio 2005, art. 609.
- <sup>1271</sup> Código Civil, Registro Oficial 46, 24 de junio 2005, art. 609; Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 4; Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.
- <sup>1272</sup> Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Art. 51.a. y 57.
- <sup>1273</sup> Código Civil, Registro Oficial 46, 24 de junio 2005, art. 609; Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.
- <sup>1274</sup> Código Civil, Registro Oficial 46, 24 de junio 2005, art. 611, 620, 628; Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 264, numeral 11.
- <sup>1275</sup> Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. 76.1.
- <sup>1276</sup> Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, Registro Oficial 2do, 06 de agosto de 2014, art. 10, literales a)-h).
- <sup>1277</sup> Código Civil, Registro Oficial 46, 24 de junio 2005, art. 612.
- <sup>1278</sup> Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, Registro Oficial 2do, 06 de agosto de 2014, art. 10, inciso final.
- <sup>1279</sup> Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, Registro Oficial 2do, 06 de agosto de 2014, art. 78.
- <sup>1280</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 405
- <sup>1281</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 261, numeral 7.
- <sup>1282</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 397, num. 4.
- <sup>1283</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, Artículo 407.
- <sup>1284</sup> Figueroa, J. R. Valoración de la biodiversidad: perspectiva de la economía ambiental y la economía ecológica, 2005.
- <sup>1285</sup> Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 983, 12 de abril de 2017, art. 37.
- <sup>1286</sup> Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 983, 12 de abril de 2017, art. 38.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 
- <sup>1287</sup> Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 983, 12 de abril de 2017, art. 43.
- <sup>1288</sup> Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 983, 12 de abril de 2017, art. 44.
- <sup>1289</sup> Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 983, 12 de abril de 2017, art. 45.
- <sup>1290</sup> Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 983, 12 de abril de 2017, art. 46.
- <sup>1291</sup> Conference of the Parties 14, 2018, *UN Biodiversity Conference, Áreas Protegidas*, Disponible en <https://www.cbd.int/cop/cop-14/media/briefs/es/cop14-press-brief-prot-areas-es.pdf>
- <sup>1292</sup> *Convenio Sobre la Diversidad Biológica*, Cumbre para la Tierra, 1992, art. 2, disponible en: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>
- <sup>1293</sup> *Convenio Sobre la Diversidad Biológica*, Cumbre para la Tierra, 1992, art. 8, <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>
- <sup>1294</sup> Dudley Nigel, 2018, *Guidelines for applying protected area management categories*. Gland, Switzerland.
- <sup>1295</sup> Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, Registro Oficial Suplemento 305, 6 de agosto de 2014, art. 13.
- <sup>1296</sup> Reglamento a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, Registro Oficial 483, 20 de abril de 2015, art. 64.
- <sup>1297</sup> Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, Registro Oficial Suplemento 305, 6 de agosto de 2014, art. 13.
- <sup>1298</sup> Reglamento a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, Registro Oficial 483, 20 de abril de 2015, art. 67.
- <sup>1299</sup> Reglamento a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, Registro Oficial 483, 20 de abril de 2015, art. 61.
- <sup>1300</sup> Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, Registro Oficial Suplemento 305, 6 de agosto de 2014, art. 78.
- <sup>1301</sup> Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, Registro Oficial Suplemento 305, 6 de agosto de 2014, art. 78.
- <sup>1302</sup> Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, Registro Oficial Suplemento 305, 6 de agosto de 2014, art. 29.
- <sup>1303</sup> Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, Registro Oficial Suplemento 305, 6 de agosto de 2014, art. 30.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 
- <sup>1304</sup> Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, Registro Oficial Suplemento 305, 6 de agosto de 2014, art. 29, literal e).
- <sup>1305</sup> Manual de Procedimiento para la Delimitación y Establecimiento de Áreas de Protección Hídrica, Registro Oficial Edición Especial 566, 2 de octubre de 2018, art. 2, literal 1).
- <sup>1306</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 10.
- <sup>1307</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 14.
- <sup>1308</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 14.
- <sup>1309</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 66, numeral 27.
- <sup>1310</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 71.
- <sup>1311</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 395.
- <sup>1312</sup> Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, 2018, *Guía de monitoreo participativo de la calidad de agua*. p. 7.  
<https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/guia-monitoreo-participativo-calidad-agua-digital.pdf>
- <sup>1313</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 405.
- <sup>1314</sup> Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Boletín No. 171, 06 de mayo del 2021, *En Carchi se declaró el Área de Protección Hídrica más grande del Ecuador*, Disponible en <https://www.ambiente.gob.ec/en-carchi-se-declaro-el-area-de-proteccion-hidrica-mas-grande-del-ecuador/>
- <sup>1315</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 318.
- <sup>1316</sup> Código Civil, art. 604.
- <sup>1317</sup> Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 983, 12 de abril de 2017, art. 37.
- <sup>1318</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 57, numeral 17.
- <sup>1319</sup> UNESCO, 2019, *Informe Mundial de las Naciones Unidas Sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos*, UN Water, pág. 45.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>1320</sup> UNESCO, 2019, *Informe Mundial de las Naciones Unidas Sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos*, UN Water, pág. 45.

<sup>1321</sup> Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Oficio Nro. MAATE-MAATE-2022-0598-O, 1 de septiembre de 2022.

<sup>1322</sup> Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica: Estadísticas de Áreas de Protección Hídrica. Disponible en el siguiente hipervínculo interactivo: [sinias.ambiente.gob.ec:8099/proyecto-sinias-web/informacionIndicadores.jsf?menuid=21&menu=01&faces-redirect=true](http://sinias.ambiente.gob.ec:8099/proyecto-sinias-web/informacionIndicadores.jsf?menuid=21&menu=01&faces-redirect=true)

<sup>1323</sup> Ministerio del Ambiente, Oficio No. MAATE-MAATE-2022-0598-O, 1 de septiembre de 2022.

<sup>1324</sup> UNESCO, 2019, *Informe Mundial de las Naciones Unidas Sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos*, UN Water, pág. 59.

<sup>1325</sup> Ministerio del Ambiente, Oficio No. MAATE-MAATE-2022-0598-O, 1 de septiembre de 2022.

<sup>1326</sup> Delgado William, *Gestión y valor económico del recurso hídrico*, (2015) Bogotá.

<sup>1327</sup> Delgado William, *Gestión y valor económico del recurso hídrico*, (2015) Bogotá.

<sup>1328</sup> Delgado William, *Gestión y valor económico del recurso hídrico*, (2015) Bogotá.

<sup>1329</sup> Delgado William, *Gestión y valor económico del recurso hídrico*, (2015) Bogotá.

<sup>1330</sup> Delgado William, *Gestión y valor económico del recurso hídrico*, (2015) Bogotá.

<sup>1331</sup> Rodríguez Gerardo; Pinkus Manuel; Nava Eusebio; Ortega Alfredo, *Participación ciudadana en la creación de áreas naturales protegidas marinas en el noreste de México*. (2022) Mérida.

<sup>1332</sup> Maldonado Oscar, *Áreas naturales protegidas y participación social en América Latina: problemas y estrategias para lograr la integración comunitaria*. (2020). México.

<sup>1333</sup> Ministerio de Ambiente, *En Carchi se declaró el Área de Protección Hídrica más grande del Ecuador*, (2021), Quito.

<sup>1334</sup> Ministerio del Ambiente, Oficio No. MAATE-MAATE-2022-0598-O, 1 de septiembre de 2022.

<sup>1335</sup> UNESCO (2019) Informe Mundial de las Naciones Unidas Sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos. UN Water. Pg. 14.

<sup>1336</sup> UNESCO (2019) Informe Mundial de las Naciones Unidas Sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos. UN Water. Pg. 14.



**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

<sup>1337</sup> WWAP/ONU-Agua (Programa Mundial de la UNESCO de Evaluación de los Recursos Hídricos/ONU-Agua). 2018. Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2018: Soluciones basadas en la naturaleza para la gestión del agua. París, UNESCO. [unesdoc.unesco.org/images/0026/002614/261424e.pdf](https://unesdoc.unesco.org/images/0026/002614/261424e.pdf)

<sup>1338</sup> UNESCO (2022) the United Nations World Water Development Report 2022, Groudwater Making the Invisible Visible.

<sup>1339</sup> UNESCO (2020) Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2020. Agua y Cambio Climático. UN Water. Pg. 17

<sup>1340</sup> Peña Chacon, M. Derecho Humano al Agua. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24593.pdf>

<sup>1341</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015, *Informe Anual 2015 Capítulo IV Acceso Al Agua En Las Américas Una Aproximación Al Derecho Humano Al Agua En El Sistema Interamericano*, Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/informeannual2015-cap4a-agua-es.pdf>

<sup>1342</sup> Peña Chacon, M. Derecho Humano al Agua. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24593.pdf>

<sup>1343</sup> **"GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME.** Índice global de crimen organizado pag.: 74-75 - 2021"

<sup>1344</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Global Organized Crime Index, pág. 1.

<sup>1345</sup> Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, 2022, Situación Regional, Plan para la paz, pág. 43.

<sup>1346</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 318.

<sup>1347</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 407.

<sup>1348</sup> UICN, s.d., *Protección, conservación y gestión de las zonas de recarga hidrica*. Disponible en [https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/serie\\_1\\_03\\_proteccion\\_zonas\\_de\\_recarga\\_hidrica.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/serie_1_03_proteccion_zonas_de_recarga_hidrica.pdf)

<sup>1349</sup> Ministerio del Ambiente, Acuerdo Ministerial 83. art. 26.

<sup>1350</sup> Ministerio del Ambiente, Oficio No. MAATE-MAATE-2022-0598-O, 1 de septiembre de 2022.

<sup>1351</sup> Ministerio del Ambiente, Oficio No. MAATE-MAATE-2022-0598-O, 1 de septiembre de 2022.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

- <sup>1352</sup> Ministerio del Ambiente, Oficio No. MAATE-MAATE-2022-0598-O, 1 de septiembre de 2022.
- <sup>1353</sup> Ministerio del Ambiente, Oficio No. MAATE-MAATE-2022-0598-O, 1 de septiembre de 2022, con anexo Presupuesto Fiscal SNAP.
- <sup>1354</sup> Ministerio del Ambiente, Oficio No. MAATE-MAATE-2022-0598-O, 1 de septiembre de 2022.
- <sup>1355</sup> Ministerio del Ambiente, Oficio No. MAATE-MAATE-2022-0598-O, 1 de septiembre de 2022.
- <sup>1356</sup> Ministerio del Ambiente, Oficio No. MAATE-MAATE-2022-0598-O, 1 de septiembre de 2022.
- <sup>1357</sup> Ministerio del Ambiente, Oficio No. MAATE-MAATE-2022-0598-O, 1 de septiembre de 2022.
- <sup>1358</sup> Ministerio del Ambiente, Oficio No. MAATE-MAATE-2022-0598-O, 1 de septiembre de 2022.
- <sup>1359</sup> Ministerio del Ambiente, 2015, *Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador – SNAP, Programas y proyectos de cooperación*, Disponible en <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/info-snap>
- <sup>1360</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 405.
- <sup>1361</sup> Ministerio del Ambiente, 2015, *Valoración Económica del Aporte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas a la Nueva Matriz Productiva del Ecuador: Turismo e Hidroelectricidad*, Quito, Disponible en: <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/EQU/RESUMEN%20EJECUTIVO%20Valoracion%20economica%20SNAP.pdf>
- <sup>1362</sup> Ministerio del Ambiente, 2015, *Valoración Económica del Aporte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas a la Nueva Matriz Productiva del Ecuador: Turismo e Hidroelectricidad*, Quito, Disponible en: <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/EQU/RESUMEN%20EJECUTIVO%20Valoracion%20economica%20SNAP.pdf>
- <sup>1363</sup> Ministerio del Ambiente, 2015, *Valoración Económica del Aporte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas a la Nueva Matriz Productiva del Ecuador: Turismo e Hidroelectricidad*, Quito, Disponible en: <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/EQU/RESUMEN%20EJECUTIVO%20Valoracion%20economica%20SNAP.pdf>
- <sup>1364</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 3.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

- <sup>1365</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 12.
- <sup>1366</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 14.
- <sup>1367</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 32.
- <sup>1368</sup> *Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales*, Asamblea General Naciones Unidas, 16 de diciembre de 1966, art. 11.
- <sup>1369</sup> *Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales*, Asamblea General Naciones Unidas, 16 de diciembre de 1966, art. 12.
- <sup>1370</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 11, 417,424.
- <sup>1371</sup> Martínez-Moscoso Andrés, 2019, *La normativa como alternativa para garantizar el derecho humano al agua frente al cambio climático: Regulación de las áreas de protección hídrica en el Ecuador*. Revista de Derecho Ambiental. Num 12. Pags 135-159.
- <sup>1372</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art.281, inciso 8.
- <sup>1373</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art.282.
- <sup>1374</sup> CIDH. Informe Anual 2015. Capítulo IV.A. Acceso al agua en las Américas. Una aproximación al derecho humano al agua en el Sistema Interamericano, párr. 22.
- <sup>1375</sup> CIDH. Asunto Niñas, niños y adolescentes de las comunidades de Uribía, Manaure, Riohacha y Maicano del pueblo Wayúu, departamento de la Guajira. Colombia. (MC 51-15), 11 de diciembre de 2015.
- <sup>1376</sup> Organización de Naciones Unidas, *Water for life decade*, disponible en: [https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/food\\_security.shtml](https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/food_security.shtml)
- <sup>1377</sup> Organización de Naciones Unidas, *Water for life decade*, disponible en: [https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/food\\_security.shtml](https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/food_security.shtml)
- <sup>1378</sup> Organización de Naciones Unidas, *Water for life decade*, disponible en: [https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/food\\_security.shtml](https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/food_security.shtml)
- <sup>1379</sup> Organización de Naciones Unidas, *Water for life decade*, disponible en: [https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/food\\_security.shtml](https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/food_security.shtml)





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 
- 1380 Organización de Naciones Unidas, *Water for life decade*, disponible en: [https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/food\\_security.shtml](https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/food_security.shtml)
- 1381 Organización de Naciones Unidas, *Water for life decade*, disponible en: [https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/food\\_security.shtml](https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/food_security.shtml)
- 1382 Organización de Naciones Unidas, *Water for life decade*, disponible en: [https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/food\\_security.shtml](https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/food_security.shtml)
- 1383 Organización de Naciones Unidas, *Water for life decade*, disponible en: [https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/food\\_security.shtml](https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/food_security.shtml)
- 1384 Asamblea Constituyente, Acta 85, Votación de los textos constitucionales presentados para segundo debate, referentes a: 2.1. formas de organización económica de la producción y su gestión, la democratización de los factores de producción, de los intercambios económicos y el comercio justo, del ahorro, de la inversión. 2.2. de los habitantes. 2.3 biodiversidad y recursos naturales, pág. 25.
- 1385 Asamblea Constituyente, Acta 85, Votación de los textos constitucionales presentados para segundo debate, referentes a: 2.1. formas de organización económica de la producción y su gestión, la democratización de los factores de producción, de los intercambios económicos y el comercio justo, del ahorro, de la inversión. 2.2. de los habitantes. 2.3 biodiversidad y recursos naturales, pág. 25.
- 1386 Asamblea Constituyente, Acta 85, Asambleísta Ernesto Carrasco, pág. 30.
- 1387 Asamblea Constituyente, Acta 85, Asambleísta Ernesto Carrasco, pág. 30.
- 1388 Asamblea Constituyente, Acta 85, Asambleísta Ernesto Carrasco, pág. 30.
- 1389 Asamblea Constituyente, Acta 85, Asambleísta Ernesto Carrasco, pág. 30.
- 1390 Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 12.
- 1391 Asamblea Constituyente, Acta 81, Informes de mayoría de la mesa constituyente No. 5 y No. 9 de la biodiversidad y recursos naturales, pág. 139.
- 1392 Asamblea Constituyente, Acta 81, Asambleísta Sofía Espín, págs. 132 -133.
- 1393 Acta No. 085 de la Asamblea Constituyente, dado el 14 de julio de 2008 a través de votación de los textos constitucionales presentados para segundo debate, referentes a: 2.1. formas de organización económica de la producción y su gestión, la democratización de los factores de producción, de los intercambios económicos y



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

- el comercio justo, del ahorro, de la inversión. 2.2. de los habitantes. 2.3 biodiversidad y recursos naturales, pp. 27 y 28.
- <sup>1394</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 4-18-RC. párr. 21.
- <sup>1395</sup> Asamblea Constituyente, Acta 81, Informes de mayoría de la mesa constituyente No. 5 y No. 9 de la biodiversidad y recursos naturales, pág. 79.
- <sup>1396</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 339, 20 de octubre de 2008, art. 427.
- <sup>1397</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 404.
- <sup>1398</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 3, num. 7.
- <sup>1399</sup> Asamblea Constituyente, Acta 81, Asambleísta Mario Játiva, págs. 86-87.
- <sup>1400</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 4-18-RC/19, párr. 25.
- <sup>1401</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 318.
- <sup>1402</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 405
- <sup>1403</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 405
- <sup>1404</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, Artículo 407.
- <sup>1405</sup> Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Oficio Nro. MAATE-MAATE-2022-0598-O, 1 de septiembre de 2022.
- <sup>1406</sup> Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, Registro Oficial Suplemento 305, 6 de agosto de 2014, art. 78.
- <sup>1407</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 74.
- <sup>1408</sup> Corte Constitucional, Resolución No. 535 .
- <sup>1409</sup> Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 983, 12 de abril de 2017, art. 71.
- <sup>1410</sup> *Millennium Ecosystem Assessment*, 2005. Ecosystems and Human Well-being: Synthesis. Island Press, Washington, DC. Pg. V
- <sup>1411</sup> *Millennium Ecosystem Assessment*, 2005. Ecosystems and Human Well-being: Synthesis. Island Press, Washington, DC. Pg. 40.
- <sup>1412</sup> *Millennium Ecosystem Assessment*, 2005. Ecosystems and Human Well-being: Synthesis. Island Press, Washington, DC. Pg. 40.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>1413</sup> Millennium Ecosystem Assessment, 2005. Ecosystems and Human Well-being: Synthesis. Island Press, Washington, DC. Pg. 40.

<sup>1414</sup> Millennium Ecosystem Assessment, 2005. Ecosystems and Human Well-being: Synthesis. Island Press, Washington, DC. Pg. 40.

<sup>1415</sup> Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 983, 12 de abril de 2017, art. 85.

<sup>1416</sup> Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 507, 12 de junio del 2019, art. 248.

<sup>1417</sup> Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 983, 12 de abril de 2017, art. 84.

<sup>1418</sup> Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 507, 12 de junio del 2019, art. 249.

<sup>1419</sup> Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 507, 12 de junio del 2019, art. 250.

<sup>1420</sup> Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 507, 12 de junio del 2019, art. 251.

<sup>1421</sup> Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 507, 12 de junio del 2019, art. 253.

<sup>1422</sup> Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 983, 12 de abril de 2017, art. 86.

<sup>1423</sup> Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 507, 12 de junio del 2019, art. 252.

<sup>1424</sup> Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 507, 12 de junio del 2019, art. 254.

<sup>1425</sup> Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 507, 12 de junio del 2019, art. 256.

<sup>1426</sup> Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 983, 12 de abril de 2017, art. 87.

<sup>1427</sup> Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 507, 12 de junio del 2019, art. 251.

<sup>1428</sup> Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 507, 12 de junio del 2019, art. 257.

<sup>1429</sup> Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 507, 12 de junio del 2019, art. 255.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- 
- <sup>1430</sup> Dasgupta Partha, febrero del 2021, *La economía de la biodiversidad: El Informe Dasgupta*, pg. 3, disponible en: <https://www.wiltonpark.org.uk/wp-content/uploads/2021/02/HMT-Dasgupta-Review-Headline-Messages-Spanish-Final.pdf>
- <sup>1431</sup> Dasgupta Partha, febrero del 2021, *La economía de la biodiversidad: El Informe Dasgupta*, pg. 3, disponible en: <https://www.wiltonpark.org.uk/wp-content/uploads/2021/02/HMT-Dasgupta-Review-Headline-Messages-Spanish-Final.pdf>
- <sup>1432</sup> Dasgupta Partha, febrero del 2021, *La economía de la biodiversidad: El Informe Dasgupta*, pg. 3, disponible en: <https://www.wiltonpark.org.uk/wp-content/uploads/2021/02/HMT-Dasgupta-Review-Headline-Messages-Spanish-Final.pdf>
- <sup>1433</sup> Hicks, J.R., 1946, *Valor y capital: investigación sobre algunos principios fundamentales de teoría económica*, México: FCE.
- <sup>1434</sup> IPCC, 2022, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, disponible en: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/>
- <sup>1435</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2022/08/PR, 28 de febrero del 2022, *Cambio climático: una amenaza para el bienestar de la humanidad y la salud del planeta. La adopción de medidas inmediatas puede asegurar nuestro futuro*, disponible en: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2022/02/PR\\_WGII\\_AR6\\_spanish.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2022/02/PR_WGII_AR6_spanish.pdf)
- <sup>1436</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2022/08/PR, 28 de febrero del 2022, *Cambio climático: una amenaza para el bienestar de la humanidad y la salud del planeta. La adopción de medidas inmediatas puede asegurar nuestro futuro*, disponible en: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2022/02/PR\\_WGII\\_AR6\\_spanish.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2022/02/PR_WGII_AR6_spanish.pdf)
- <sup>1437</sup> Hansen, M. C., Potapov, P. V., Moore, R., Hancher, M., Turubanova, S. A., Tyukavina, A., Thau, D., Stehman, S. V., Goetz, S. J., Loveland, T. R., Kommareddy, A., Egorov, A., Chini, L., Justice, C. O., & Townshend, J. R., 15 de noviembre del 2013, *High-resolution global maps of 21st-century forest cover change*, Science, 342 (6160), 850-853.
- <sup>1438</sup> Moros Lina; Matallana Jorge & Beltrán María Fernanda, julio 2020, *Pagos por Servicios Ambientales y Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina: ¿Hacia dónde deben orientarse?*, Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina, No. 6, pg. 16, disponible en: [https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/07/CODS\\_DOCS\\_06.pdf](https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/07/CODS_DOCS_06.pdf)
- <sup>1439</sup> Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, julio de 2015, *Colombia - Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*, disponible en: [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_de\\_Cultivos\\_de\\_Coca\\_2014\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2014_web.pdf)
- <sup>1440</sup> Ministerio del Ambiente, 2016, *Bosques para el Buen Vivir- Plan de Acción REDD+ Ecuador (2016-2025)*.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

<sup>1441</sup> Ministerio del Ambiente, 2016, *Bosques para el Buen Vivir- Plan de Acción REDD+ Ecuador (2016-2025)*.

<sup>1442</sup> Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, marzo 2022, *Proyecto Cuarta Comunicación Nacional y Segundo Informe Bienal de Actualización de cambio climático*.

<sup>1443</sup> NDC-SP & Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 31 de mayo del 2019, *Experiencias en la aplicación de la metodología de Análisis del Gasto Público e Institucionalidad para el Cambio Climático (CPEIR) en Honduras, Colombia, Chile, Ecuador y El Salvador*, disponible en: [https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/environment\\_energ\\_y/experiencias-en-la-aplicacion-de-la-metodologia-de-analisis-del-.html](https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/environment_energ_y/experiencias-en-la-aplicacion-de-la-metodologia-de-analisis-del-.html)

<sup>1444</sup> Ministerio del Ambiente, Boletín No. 149, 18 de septiembre del 2020, *Ecuador consigue \$18,5 millones de dólares para el cuidado de sus bosques*, disponible en: <https://www.ambiente.gob.ec/ecuador-consigue-185-millones-de-dolares-para-el-cuidado-de-sus-bosques/>

<sup>1445</sup> Entrevista a Karina Barrer, Subsecretaria de Cambio Climático, Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. Fecha: Abril 2022.

<sup>1446</sup> Ministerio del Ambiente, Boletín No. 149, 18 de septiembre del 2020, *Ecuador consigue \$18,5 millones de dólares para el cuidado de sus bosques*, disponible en: <https://www.ambiente.gob.ec/ecuador-consigue-185-millones-de-dolares-para-el-cuidado-de-sus-bosques/>

<sup>1447</sup> The Lowering Emissions by Accelerating Forest finance Coalition, s.f., LEAF Coalition, disponible en: <https://leafcoalition.org>

<sup>1448</sup> *Acuerdo de París de Cambio Climático*, París, 4 de noviembre de 2016.

<sup>1449</sup> United Nations Treaty Collection, s.f., Status of Treaties, Chapter XXVII Environment, Paris Agreement, disponible en: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en)

<sup>1450</sup> *Acuerdo de París de Cambio Climático*, París, 4 de noviembre de 2016, art. 6.

<sup>1451</sup> Asamblea Constituyente, Acta 44, asambleísta Pedro Morales, págs. 29-30.

<sup>1452</sup> Guayaquil María Fernanda, agosto 2013, *Marco Regulatorio actual y perspectivas jurídicas del Ecosistema frágil del Páramo en el Ecuador*, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, disponible en: <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/5918/T-PUCE-6073.pdf?sequence=1>

<sup>1453</sup> Albán Montserrat., 2011, *Mecanismos relacionados con servicios ambientales como una herramienta para la conservación de los páramos*. En op. cit. p. 238



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>1454</sup> ITEA, septiembre 2019, *The Economic Potential of Article 6 of the Paris Agreement and Implementation Challenges*, pg4, disponible en: [https://www.ieta.org/resources/International\\_WG/Article6/CLPC\\_A6%20report\\_no%20crops.pdf](https://www.ieta.org/resources/International_WG/Article6/CLPC_A6%20report_no%20crops.pdf)

<sup>1455</sup> His Stéphane & Doherty Jennifer, 20 de septiembre del 2021, *¿Son los mercados de carbono un mecanismo sólido para asegurar el éxito del Acuerdo de París?*, Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>1456</sup> *Pacto de Glasgow para el Clima*, Glasgow, 13 de noviembre del 2021.

<sup>1457</sup> The Voluntary Market for Ecuador, Hardwick et al, 2021

<sup>1458</sup> The Voluntary Market for Ecuador, Hardwick et al, 2021

<sup>1459</sup> Hardwick et al, The Voluntary Market for Ecuador, Reino Unido, 2021.

<sup>1460</sup> Taiyab Naada, 2006, *Exploring the market for voluntary carbon offsets*, disponible en <https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/15502IIED.pdf>

<sup>1461</sup> Turner Guy & Grocott Harry, 11 de enero del 2021, *The Global Voluntary Carbon Market, Dealing with the Problem of Historic Credits*, Trove Research, disponible en: [https://trove-research.com/wp-content/uploads/2021/01/Global-Carbon-Offset-Supply\\_11-Jan-1.pdf](https://trove-research.com/wp-content/uploads/2021/01/Global-Carbon-Offset-Supply_11-Jan-1.pdf)

<sup>1462</sup> Turner Guy & Grocott Harry, 11 de enero del 2021, *The Global Voluntary Carbon Market, Dealing with the Problem of Historic Credits*, Trove Research, gg. 8, disponible en: [https://trove-research.com/wp-content/uploads/2021/01/Global-Carbon-Offset-Supply\\_11-Jan-1.pdf](https://trove-research.com/wp-content/uploads/2021/01/Global-Carbon-Offset-Supply_11-Jan-1.pdf)

<sup>1463</sup> International Trade Center, 2021, *The Environmental Services Business: Big and Growing*, The Quarterly Magazine of the International Trade Center, disponible en: <https://www.tradeforum.org/The-Environmental-Services-Business-Big-and-Growing/>

<sup>1464</sup> Nilsson Christen & Grelsson Gunner, 1995, *The Fragility of Ecosystems: A Review. Journal of Applied Ecology*, 32(4), 677–692, disponible en: <https://doi.org/10.2307/2404808>

<sup>1465</sup> Nilsson Christen & Grelsson Gunner, 1995, *The Fragility of Ecosystems: A Review. Journal of Applied Ecology*, 32(4), 677–692, disponible en: <https://doi.org/10.2307/2404808>

<sup>1466</sup> Nilsson Christen & Grelsson Gunner, 1995, *The Fragility of Ecosystems: A Review. Journal of Applied Ecology*, 32(4), 677–692, disponible en: <https://doi.org/10.2307/2404808>

<sup>1467</sup> Nilsson Christen & Grelsson Gunner, 1995, *The Fragility of Ecosystems: A Review. Journal of Applied Ecology*, 32(4), 677–692, disponible en: <https://doi.org/10.2307/2404808>

<sup>1468</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs Division for Sustainable Development, 2020, *Managing Fragile Ecosystems: Combating Desertification & Drought*, disponible en:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

[https://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res\\_agenda21\\_12.shtml#:~:text=12.1.,as%20they%20transcend%20national%20boundaries](https://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_12.shtml#:~:text=12.1.,as%20they%20transcend%20national%20boundaries).

<sup>1469</sup> Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica - Última actualización: diciembre 2021.

<sup>1470</sup> Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 983, 12 de abril de 2017, art. 94.

<sup>1471</sup> Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 983, 12 de abril de 2017, art. 99

<sup>1472</sup> Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento Nro. 507, 12 de junio del 2019, art. 258.

<sup>1473</sup> FIGURA 1. Tabla con los criterios considerados para las amenazas a los ecosistemas. Fuente: Ministerio del Ambiente (2015).

<sup>1474</sup> FIGURA 2. Tabla con los criterios considerados para las vulnerabilidades de los ecosistemas. Fuente: Ministerio del Ambiente (2015)

<sup>1475</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 11 de mayo del 2017, *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio*, disponible en: <https://www.cepal.org/es/noticias/especialistas-destacan-la-importancia-servicios-ecosistemicos-desarrollo-sostenible-la>

<sup>1476</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 11 de mayo del 2017, *Especialistas destacan la importancia de los servicios ecosistémicos para el desarrollo sostenible de la región*, disponible en: <https://www.cepal.org/es/noticias/especialistas-destacan-la-importancia-servicios-ecosistemicos-desarrollo-sostenible-la>

<sup>1477</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.2021, *Servicios ecosistémicos y biodiversidad*, disponible en: <https://www.fao.org/ecosystem-services-biodiversity/es/>

<sup>1478</sup> Salzman James, Bennett Genevieve, Carroll Nathaniel & Goldstein Allie, 2018, *The global status and trends of payments for ecosystem services*, Nature Sustainability, 1(3), 136-144.

<sup>1479</sup> *Declaración de Río sobre el medio Ambiente y el desarrollo y el Desarrollo*, Río de Janeiro, 1992.

<sup>1480</sup> *Protocolo de Kioto*, Kioto, 16 de febrero del 2005.

<sup>1481</sup> *Declaración de Johannesburgo Sobre el Desarrollo Sostenible*, Johannesburgo, 2002.

<sup>1482</sup> Quiroga Martínez Rayén, diciembre de 2007, *Indicadores ambientales y de desarrollo sostenible: avances y perspectivas para América Latina y el Caribe*, serie manuales 55, disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5498/S0700589\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5498/S0700589_es.pdf?sequence=1)



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>1483</sup> Balvarena Patricia, Uriarte María, Almeida-Leñero Lucía, Altesor Alice, et al., 29 de septiembre de 2012, *Ecosystem Services Research in Latin America: The State of the Art*, Ecosystem Services, 2, pp. 56-70.

<sup>1484</sup> Curtis Philip, Slay Christy, Harris Nancy, Tyukavina Alexandra & Hansen Matthew, 14 de septiembre de 2018, *Classifying drivers of global forest loss*, Science, 361(6407), 1108-1111

<sup>1485</sup> Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 15.

<sup>1486</sup> Wynne-Jones Sophie, noviembre de 2012, *Negotiating Neoliberalism: Conservationists' Role in the Development of Payments for Ecosystem Services*, Geoforum, 43 (6), pp. 1035-1044.

<sup>1487</sup> Robalino Juan, Sandoval Catalina, Barton David, Chacon Adriana, & Pfaff, Alexander 24 de abril del 2015, *Evaluating Interactions of Forest Conservation Policies on Avoided Deforestation*. Citado en Moros Lina; Matallana Jorge & Beltrán María Fernanda, julio 2020, *Pagos por Servicios Ambientales y Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina: ¿Hacia dónde deben orientarse?*, Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina, No. 6, Pg. 13, disponible en: [https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/07/CODS\\_DOCS\\_06.pdf](https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/07/CODS_DOCS_06.pdf)

<sup>1488</sup> Robalino Juan, Sandoval Catalina, Barton David, Chacon Adriana, & Pfaff, Alexander 24 de abril del 2015, *Evaluating Interactions of Forest Conservation Policies on Avoided Deforestation*. Citado en Moros Lina; Matallana Jorge & Beltrán María Fernanda, julio 2020, *Pagos por Servicios Ambientales y Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina: ¿Hacia dónde deben orientarse?*, Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina, No. 6, Pg. 13, disponible en: [https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/07/CODS\\_DOCS\\_06.pdf](https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/07/CODS_DOCS_06.pdf)

<sup>1489</sup> Barrantes Gerardo & Gámez Luis, 2007, *Programa de pago por servicio ambiental hídrico de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia. Ecomarkets: Costa Rica's Experience with Payments for Environmental Services*, 41-45, Citado en Moros Lina; Matallana Jorge & Beltrán María Fernanda, julio 2020, *Pagos por Servicios Ambientales y Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina: ¿Hacia dónde deben orientarse?*, Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina, No. 6, disponible en: [https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/07/CODS\\_DOCS\\_06.pdf](https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/07/CODS_DOCS_06.pdf)

<sup>1490</sup> Robalino Juan, Sandoval Catalina, Barton David, Chacon Adriana, & Pfaff, Alexander 24 de abril del 2015, *Evaluating Interactions of Forest Conservation Policies on Avoided Deforestation*. Citado en Moros Lina; Matallana Jorge & Beltrán María Fernanda, julio 2020, *Pagos por Servicios Ambientales y Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina: ¿Hacia dónde deben orientarse?*, Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina, No. 6, Pg. 15, disponible en: [https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/07/CODS\\_DOCS\\_06.pdf](https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/07/CODS_DOCS_06.pdf)





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>1491</sup> Hack Jochen, Kosmus Mariana, Kräuter Hans-Jorg, Weiskopf Beate, & Somarriba Dinorah. enero 2013, *TEEBcase: Payments for hydrological ecosystem services in the Gil González watershed. A public-private-partnership case study*. The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) Case Studies, Moros Lina; Matallana Jorge & Beltrán María Fernanda, julio 2020, *Pagos por Servicios Ambientales y Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina: ¿Hacia dónde deben orientarse?*, Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina, No. 6, pg. 14, disponible en: [https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/07/CODS\\_DOCS\\_06.pdf](https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/07/CODS_DOCS_06.pdf)

<sup>1492</sup> Decreto 870, Colombia, 25 de mayo de 2017, Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación.

<sup>1493</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-644/17

<sup>1494</sup> Moros Lina; Matallana Jorge & Beltrán María Fernanda, julio 2020, *Pagos por Servicios Ambientales y Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina: ¿Hacia dónde deben orientarse?*, Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina, No. 6, disponible en: [https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/07/CODS\\_DOCS\\_06.pdf](https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/07/CODS_DOCS_06.pdf)

<sup>1495</sup> Costedoat Sébastien., Corbera Esteve, Ezzine-de-Blas Driss, Honey-Rosés Jordi, Baylis Kathy, & Castillo-Santiago, Miguel Ángel, 25 de marzo del 2015. *How effective are biodiversity conservation payments in Mexico?*, disponible en <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0119881#:~:text=Our%20results%20show%20that%20Mexico's,generally%20show%20high%20deforestation%20risk.>

<sup>1496</sup> Pagiola Stefano, 27 de julio de 2008, *Payments for environmental services in Costa Rica*, *Ecological Economics*, 65(4), 712-724.

<sup>1497</sup> Robalino, J., Sandoval, C., Barton, D. N., Chacón, A., & Pfaff, A.

<sup>1498</sup> Robalino Juan, Sandoval Catalina, Barton David, Chacon Adriana, & Pfaff, Alexander 24 de abril del 2015, *Evaluating Interactions of Forest Conservation Policies on Avoided Deforestation*. Citado en Moros Lina; Matallana Jorge & Beltrán María Fernanda, julio 2020, *Pagos por Servicios Ambientales y Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina: ¿Hacia dónde deben orientarse?*, Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina, No. 6, pg. 10, disponible en [https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/07/CODS\\_DOCS\\_06.pdf](https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/07/CODS_DOCS_06.pdf)

<sup>1499</sup> Cisneros Elías, Borner Jan, Pagiola Stefano & Wunder Sven, noviembre 2019, *Impacts of conservation incentives in protected areas: The case of Bolsa Floresta, Brazil*, PES Learning Paper 2019-1, Environment, Natural Resources & Blue Economy World Bank, 1-30, disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33077/Impacts-of->



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

[Conservation-Incentives-in-Protected-Areas-The-Case-of-Bolsa-Floresta-Brazil.pdf?sequence=1&isAllowed=y](#)

<sup>1500</sup> Moros Lina; Matallana Jorge & Beltrán María Fernanda, julio 2020, *Pagos por Servicios Ambientales y Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina: ¿Hacia dónde deben orientarse?*, Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina, No. 6, pg. 16, disponible en: [https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/07/CODS\\_DOCS\\_06.pdf](https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/07/CODS_DOCS_06.pdf)

<sup>1501</sup> Moros Lina; Matallana Jorge & Beltrán María Fernanda, julio 2020, *Pagos por Servicios Ambientales y Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina: ¿Hacia dónde deben orientarse?*, Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina, No. 6, pg. 10, disponible en: [https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/07/CODS\\_DOCS\\_06.pdf](https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/07/CODS_DOCS_06.pdf)

<sup>1502</sup> Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, 2009, *2009 Leaders' Declaration*, disponible en: [https://www.apec.org/meeting-papers/leadersdeclarations/2009/2009\\_aelm.aspx](https://www.apec.org/meeting-papers/leadersdeclarations/2009/2009_aelm.aspx)

<sup>1503</sup> Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, 2010, *The Yokohama Vision – Bogor And Beyond*, disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-pressoffice/2010/11/13/apec-leaders-declaration-yokohama-vision-bogor-and-beyond>.

<sup>1504</sup> Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, 2011, *Annex C - Trade and Investment in Environmental Goods and Services*, disponible en: [https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2011/2011\\_aelm/2011\\_aelm\\_annexC.aspx](https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2011/2011_aelm/2011_aelm_annexC.aspx).

<sup>1505</sup> Kuriyama, Carlos, Divya Sangaraju, Jason Carlo Carranceja, Satvinderjit Kaur Singh, Rhea C. Hernando and Crystal Liu Jiquan, noviembre 2020, *Final Review of APEC's Progress Towards the Bogor Goals. Singapore: Asia-Pacific Economic Cooperation Policy Support Unit*, disponible en: [apec.org/publications/2020/11/final-review-of-apecs-progress-towards-the-bogor-goals](https://www.apec.org/publications/2020/11/final-review-of-apecs-progress-towards-the-bogor-goals)

<sup>1506</sup> APEC Group on Services, mayo de 2022, *Environmental Services in the APEC Region: Definition, Challenges and Opportunities* 9, disponible en: [https://www.apec.org/docs/default-source/Publications/2021/5/Environmental-Services-in-the-APEC-Region/221\\_GOS\\_Advancing-the-APEC-Environmental-Services-Agenda.pdf](https://www.apec.org/docs/default-source/Publications/2021/5/Environmental-Services-in-the-APEC-Region/221_GOS_Advancing-the-APEC-Environmental-Services-Agenda.pdf)

<sup>1507</sup> Ezzine-de-Blas Driss, Wunder Sven, Ruiz-Pérez Manuel, & Moreno-Sánchez Rocio 3 de marzo del 2016, *Global patterns in the implementation of payments for environmental services*, PLoS ONE, 11(3), e0149847, disponible en: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0149847>

<sup>1508</sup> Vorlaufer Miriam, Ibanez Marcela, Juanda Bambang, & Wollni Meike, 2017, *Conservation versus Equity: Can Payments for Environmental Services Achieve Both?* Econstor, Efforts



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

Discussion Paper Series, No. 18, 667- 688, disponible en:  
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/120868/1/835081265.pdf>

<sup>1509</sup> Wunder S., Brouwer, R., Engel, S., Ezzine-de-Blas, D., Muradian, R., Pascual, U., & Pinto, R., 12 de marzo del 2018, *From principles to practice in paying for nature's services*, Nature Sustainability, 1(3), 145-150.

<sup>1510</sup> Naeem, Shahid, Ingram Jane Carter, Varga Alexandra, Agardy Tundi, Barten, P., Bennett, Genevieve, et al 13 de marzo del 2015, *Get the science right when paying for nature's services: Few projects adequately address design and evaluation*, Science 347(6227), 1206-1207.

<sup>1511</sup> Flores Adrian, Aguilar Miguel, Reyes Humberto & Guzmán Mauricio, 2007, *Gobernanza ambiental y pagos por servicios ambientales en América Latina*, Sociedad Ambiental, Pg. 26, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/sya/n16/2007-6576-sya-16-7.pdf>

<sup>1512</sup> Campos José Joaquín, Alpizar Francisco, Louman Bastiaan & Parrotta John A., 2005, *An Integrated Approach to Forest Ecosystem Services*, Pp 97-116 en Mery, G., Alfaro, R., Kanninen, M. and Lovobikov, M. (Eds.) "Forests in the Global Balance – Changing Paradigms". IUFRO World Series Volume 17. Vienna, Austria: International Union of Forest Research Organizations, 185 p.

<sup>1513</sup> Campos José Joaquín, Alpizar Francisco, Louman Bastiaan & Parrotta John A., 2005, *An Integrated Approach to Forest Ecosystem Services*, Pp 97-116 en Mery, G., Alfaro, R., Kanninen, M. and Lovobikov, M. (Eds.) "Forests in the Global Balance – Changing Paradigms". IUFRO World Series Volume 17. Vienna, Austria: International Union of Forest Research Organizations, 185 p.

<sup>1514</sup> Pattanayak Subhrendu, Wunder, Sven, & Ferraro Paul J, 7 de agosto de 2010, *Show me the money: Do payments supply environmental services in developing countries? Review of Environmental Economics and Policy*, 4(2), 254-274.

<sup>1515</sup> López-Feldman Alejandro, mayo de 2012, *Deforestation in Mexico: Preliminary analysis*, Working Documents CIDE, División de Economía, No. 527. disponible en: <https://www.cide.edu/repec/economia/pdf/DTE527.pdf>

<sup>1516</sup> Pattanayak Subhrendu, Wunder, Sven, & Ferraro Paul J, 7 de agosto de 2010, *Show me the money: Do payments supply environmental services in developing countries? Review of Environmental Economics and Policy*, 4(2), 254-274.

<sup>1517</sup> "An Integrated Approach to Forest Ecosystem Services" (Campos, J., Alpizar, F., Louman, B., and Parrota, J.), en el libro "Forest in the Global Balance – Changing Paradigms" (Mery, G., Alfaro, R., Kanninen, M. and Lobovikov, M. eds.) en el Volumen 17 de la Serie "IUFRO World Series".

<sup>1518</sup> Böhringer Christopher & Fischer Carolyn 20 de octubre del 2019, *Kill Bill or Tax: An Analysis of Alternative Price Floor Options for EU Member States*, Manuscript. Washington, DC:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

Resources for the Future, Citado en Fischer Carolyn, octubre de 2019, *Market-Based Clean Performance Standards as Building Blocks for Carbon Pricing*, The Hamilton Project, disponible en: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/10/PP\\_Fischer\\_FINAL-1.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/10/PP_Fischer_FINAL-1.pdf)

<sup>1519</sup> Fischer Carolyn octubre de 2019, *Market-Based Clean Performance Standards as Building Blocks for Carbon Pricing*, The Hamilton Project, Pg 6, disponible en: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/10/PP\\_Fischer\\_FINAL-1.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/10/PP_Fischer_FINAL-1.pdf)

<sup>1520</sup> Engel Stefanie, Pagiola Stefano, & Wunder Sven, 11 de febrero del 2008, *Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues*, Ecological Economics 65. 663-674

<sup>1521</sup> Ludeña Carlos, De Miguel Carlos, & Schuschny Andres Ricardo, agosto de 2015, *Cambio climático y mercados de carbono: repercusiones para los países en desarrollo*, Revisata CEPAL 116.

<sup>1522</sup> Engel Stefanie, Pagiola Stefano, & Wunder Sven, 11 de febrero del 2008 *Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues*, Ecological Economics 65. 663-674.

<sup>1523</sup> Acquattella Jean, julio de 2001, *Fundamentos económicos de los mecanismos de flexibilidad para la reducción internacional de emisiones en el marco de la Convención de Cambio Climático (UNFCCC)* Serie, Medio Ambiente y Desarrollo No. 38, disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5723/1/S01060497\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5723/1/S01060497_es.pdf)

<sup>1524</sup> Anik Kohli, Felix Fallasch, Peter Brown, Juerg Fuessler, Derik Broekhoff, Lambert Schneider, septiembre de 2021, *Attribution: A practical guide to navigating the blending of climate finance and carbon markets*, Eskilstuna, Sweden: Swedish Energy Agency, disponible en <https://www.carbonlimits.no/wp-content/uploads/2021/10/Attribution-Report-final-version-211026.pdf>

<sup>1525</sup> Macinate Justin, julio de 2016, *Networking Carbon Markets— Key Elements of the Process*, World Bank Group, Pg. 17, disponible en: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/424831476453674939-0020022016/original/1700504NetworkingCarbonMarketsWeb.pdf>

<sup>1526</sup> Macinate Justin, julio de 2016, *Networking Carbon Markets— Key Elements of the Process*, World Bank Group, Pg. 17, disponible en: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/424831476453674939-0020022016/original/1700504NetworkingCarbonMarketsWeb.pdf>

<sup>1527</sup> Deloitte, febrero de 2022, *Point of View Mercados Voluntarios de Carbono, Claves para su desarrollo en América Latina*, pg. 18, disponible en: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ar/Documents/finance/PoV%20Mercados%20Voluntarios%20de%20Creditos%20de%20Carbono.pdf>



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

---

<sup>1528</sup> García Bernal Nicolas, julio de 2018, *Asesoría Técnica Parlamentaria, Jornadas Laborales en países de la OCDE y América Latina*, Biblioteca Nacional del Congreso Nacional de Chile, disponible en:

[https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25598/1/BCN\\_Jornada\\_Laboral\\_paises\\_OCDE\\_y\\_America\\_Latina.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25598/1/BCN_Jornada_Laboral_paises_OCDE_y_America_Latina.pdf)

<sup>1529</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 1149-19-JP/21, Párr. 25.

<sup>1530</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 22-18-IN/21, Párr. 25-28.

<sup>1531</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 1149-19-JP/21, Párr. 30-31.

<sup>1532</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 14.

<sup>1533</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 1149-19-JP/21, Párr. 241.

<sup>1534</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 1149-19-JP/21, Párr. 242.

<sup>1535</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 1-20-RC/20, Párr. 14.

<sup>1536</sup> Asamblea Constituyente, Acta 081, Informes de mayoría de la mesa constituyente No. 5 y No. 9, p. 118.

<sup>1537</sup> Asamblea Constituyente, Acta 81, Informe de mayoría Mesa No. 5 y Mesa No. 9, págs. 78-146.

<sup>1538</sup> Asamblea Constituyente, Acta 81, Informe de mayoría Mesa No. 5 y Mesa No. 9, págs. 78-146.

<sup>1539</sup> Asamblea Constituyente, Acta 81, Informe de mayoría Mesa No. 5 y Mesa No. 9, pág. 90.

<sup>1540</sup> Asamblea Constituyente, Acta 12, asambleísta Virgilio Hernández, págs. 32.

<sup>1541</sup> Asamblea Constituyente, Acta 81, Informe de mayoría Mesa No. 5 y Mesa No. 9, pág. 90.

<sup>1543</sup> Asamblea Constituyente, Acta 81, Informe de mayoría Mesa No. 5 y Mesa No. 9, pág. 118.

<sup>1544</sup> Asamblea Constituyente, Acta 81, Informe de mayoría No. 5 y No. 9, pág. 125.

<sup>1545</sup> Asamblea Constituyente, Acta 81, asambleísta Mario Játiva, pág. 104.

<sup>1546</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 04-18-RC/19, párr. 21.

<sup>1547</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 4-18-RC. Dictamen No. 04-18-RC/19, párr. 25 -27.

<sup>1548</sup> Asamblea Constituyente, Acta 81, asambleísta Pablo Lucio Paredes, p. 90.



**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

---

<sup>1549</sup> Guayaquil F, 2013, *Marco Regulatorio Actual y Perspectivas Jurídicas del Ecosistema Frágil de Páramo en el Ecuador*, disponible en: <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/5918/T-PUCE-6073.pdf?sequence=1>

<sup>1550</sup> Albán, M., *Mecanismos relacionados con servicios ambientales como una herramienta para la conservación de los páramos*, p. 238.