

**Registro Oficial No. 449 , 20 de Octubre 2008**

**Normativa:** Vigente

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

**Nota:**

*La Constitución Política de la República del Ecuador (1998) puede ser consultada en la sección histórica.*

*- En aplicación a la reforma establecida en la Disposición Reformativa Primera del Código Orgánico Integral Penal (R.O. 180-S, 10-II-2014), se sustituye la denominación de "Imputado" o "Imputados" por "Procesado" o "Procesados."*

**PREÁMBULO**

NOSOTRAS Y NOSOTROS, el pueblo soberano del Ecuador

RECONOCIENDO nuestras raíces milenarias, forjadas por mujeres y hombres de distintos pueblos,

CELEBRANDO a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia,

INVOCANDO el nombre de Dios y reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad y espiritualidad,

APELANDO a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad,

COMO HEREDEROS de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo,

Y con un profundo compromiso con el presente y el futuro,

**Decidimos construir**

Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay;

Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades;

Un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana -sueño de Bolívar y Alfaro-, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra; y,

En ejercicio de nuestra soberanía, en Ciudad Alfaro, Montecristi, provincia de Manabí, nos damos la presente:

**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**Título I  
ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO**

**Capítulo I  
PRINCIPIOS FUNDAMENTALES**

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

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

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

**Art. 2.-** La bandera, el escudo y el himno nacional, establecidos por la ley, son los símbolos de la patria.

El castellano es el idioma oficial del Ecuador; el castellano, el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan y en los términos que fija la ley. El Estado respetará y estimulará su conservación y uso.

**Art. 3.-** Son deberes primordiales del Estado:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.

2. Garantizar y defender la soberanía nacional.

3. Fortalecer la unidad nacional en la diversidad.

4. Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico.

5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.

6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

7. Proteger el patrimonio natural y cultural del país.

8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

**Art. 4.-** El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales. Este territorio comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo. Sus límites son los determinados por los tratados vigentes.

El territorio del Ecuador es inalienable, irreductible e inviolable. Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión.

La capital del Ecuador es Quito.

El Estado ecuatoriano ejercerá derechos sobre los segmentos correspondientes de la órbita sincrónica geostacionaria, los espacios marítimos y la Antártida.

**Art. 5.-** El Ecuador es un territorio de paz. No se permitirá el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares. Se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras.

## Capítulo II CIUDADANAS Y CIUDADANOS

**Art. 6.-** Todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución.

La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional.

La nacionalidad ecuatoriana se obtendrá por nacimiento o por naturalización y no se perderá por el matrimonio o su disolución, ni por la adquisición de otra nacionalidad.

**Art. 7.-** Son ecuatorianas y ecuatorianos por nacimiento:

1. Las personas nacidas en el Ecuador.
2. Las personas nacidas en el extranjero de madre o padre nacidos en el Ecuador; y sus descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad.
3. Las personas pertenecientes a comunidades, pueblos o nacionalidades reconocidos por el Ecuador con presencia en las zonas de frontera.

**Art. 8.-** Son ecuatorianas y ecuatorianos por naturalización las siguientes personas:

1. Las que obtengan la carta de naturalización.
2. Las extranjeras menores de edad adoptadas por una ecuatoriana o ecuatoriano, que conservarán la nacionalidad ecuatoriana mientras no expresen voluntad contraria.
3. Las nacidas en el exterior de madre o padre ecuatorianos por naturalización, mientras aquéllas sean menores de edad; conservarán la nacionalidad ecuatoriana si no expresan voluntad contraria.
4. Las que contraigan matrimonio o mantengan unión de hecho con una ecuatoriana o un ecuatoriano, de acuerdo con la ley.
5. Las que obtengan la nacionalidad ecuatoriana por haber prestado servicios relevantes al país con su talento o esfuerzo individual.

Quienes adquieran la nacionalidad ecuatoriana no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen.

La nacionalidad ecuatoriana adquirida por naturalización se perderá por renuncia expresa.

**Art. 9.-** Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.

## Título II DERECHOS

### Capítulo I PRINCIPIOS DE APLICACIÓN DE LOS DERECHOS

**Art. 10.-** Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los

instrumentos internacionales.

La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución.

**Art. 11.-** El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.
2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

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

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley.

Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.

4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.

6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los



derechos garantizados en la Constitución.

El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.

El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso.

Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos.

## **Capítulo II**

### **DERECHOS DEL BUEN VIVIR**

#### **Sección I**

##### **AGUA Y ALIMENTACIÓN**

**Art. 12.-** 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.

**Art. 13.-** Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales.

El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria.

#### **Sección II**

##### **AMBIENTE SANO**

**Art. 14.-** Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*.

Se 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.

**Art. 15.-** El Estado promoverá, en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto. La soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua.

Se prohíbe el desarrollo, producción, tenencia, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, de contaminantes orgánicos persistentes altamente tóxicos, agroquímicos internacionalmente prohibidos, y las tecnologías y agentes biológicos

experimentales nocivos y organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que atenten contra la soberanía alimentaria o los ecosistemas, así como la introducción de residuos nucleares y desechos tóxicos al territorio nacional.

### **Sección III COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN**

**Art. 16.-** Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:

1. Una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos.
2. El acceso universal a las tecnologías de información y comunicación.
3. La creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas.
4. El acceso y uso de todas las formas de comunicación visual, auditiva, sensorial y a otras que permitan la inclusión de personas con discapacidad.
5. Integrar los espacios de participación previstos en la Constitución en el campo de la comunicación.

**Art. 17.-** El Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación, y al efecto:

1. Garantizará la asignación, a través de métodos transparentes y en igualdad de condiciones, de las frecuencias del espectro radioeléctrico, para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, así como el acceso a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas, y precautelaré que en su utilización prevalezca el interés colectivo.
2. Facilitará la creación y el fortalecimiento de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, así como el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación en especial para las personas y colectividades que carezcan de dicho acceso o lo tengan de forma limitada.
3. No permitirá el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias.

**Art. 18.-** Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:

1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior.
2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.

**Art. 19.-** La ley regulará la prevalencia de contenidos con fines informativos, educativos y culturales en la programación de los medios de comunicación, y fomentará la creación de espacios para la difusión de la producción nacional independiente.

Se prohíbe la emisión de publicidad que induzca a la violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y toda aquella que atente contra los derechos.

**Art. 20.-** El Estado garantizará la cláusula de conciencia a toda persona, y el secreto profesional y la reserva de la fuente a quienes informen, emitan sus opiniones a través de los medios u otras formas de comunicación, o laboren en cualquier actividad de comunicación.

#### **Sección IV CULTURA Y CIENCIA**

**Art. 21.-** Las personas tienen derecho a construir y mantener su propia identidad cultural, a decidir sobre su pertenencia a una o varias comunidades culturales y a expresar dichas elecciones; a la libertad estética; a conocer la memoria histórica de sus culturas y a acceder a su patrimonio cultural; a difundir sus propias expresiones culturales y tener acceso a expresiones culturales diversas.

No se podrá invocar la cultura cuando se atente contra los derechos reconocidos en la Constitución.

**Art. 22.-** Las personas tienen derecho a desarrollar su capacidad creativa, al ejercicio digno y sostenido de las actividades culturales y artísticas, y a beneficiarse de la protección de los derechos morales y patrimoniales que les correspondan por las producciones científicas, literarias o artísticas de su autoría.

**Art. 23.-** Las personas tienen derecho a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad. El derecho a difundir en el espacio público las propias expresiones culturales se ejercerá sin más limitaciones que las que establezca la ley, con sujeción a los principios constitucionales.

**Art. 24.-** Las personas tienen derecho a la recreación y al esparcimiento, a la práctica del deporte y al tiempo libre.

**Art. 25.-** Las personas tienen derecho a gozar de los beneficios y aplicaciones del progreso científico y de los saberes ancestrales.

#### **Sección V EDUCACIÓN**

**Art. 26.-** La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.

**Art. 27.-** La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; estimulará el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar.

La educación es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, y constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional.

**Art. 28.-** La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal,

permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente.

Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones.

El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada.

La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive.

**Art. 29.-** El Estado garantizará la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra en la educación superior, y el derecho de las personas de aprender en su propia lengua y ámbito cultural.

Las madres y padres o sus representantes tendrán la libertad de escoger para sus hijas e hijos una educación acorde con sus principios, creencias y opciones pedagógicas.

## **Sección VI HÁBITAT Y VIVIENDA**

**Art. 30.-** Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.

**Art. 31.-** Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

## **Sección VII SALUD**

**Art. 32.-** La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.

El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional.

## **Sección VIII TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

**Art. 33.-** El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

**Art. 34.-** El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación,

para la atención de las necesidades individuales y colectivas.

El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo.

### **Capítulo III**

#### **DERECHOS DE LAS PERSONAS Y GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA**

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

#### **Sección I**

##### **ADULTAS Y ADULTOS MAYORES**

**Art. 36.-** Las personas adultas mayores recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, en especial en los campos de inclusión social y económica, y protección contra la violencia. Se considerarán personas adultas mayores aquellas personas que hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad.

**Art. 37.-** El Estado garantizará a las personas adultas mayores los siguientes derechos:

1. La atención gratuita y especializada de salud, así como el acceso gratuito a medicinas.
2. El trabajo remunerado, en función de sus capacidades, para lo cual tomará en cuenta sus limitaciones.
3. La jubilación universal.
4. Rebajas en los servicios públicos y en servicios privados de transporte y espectáculos.
5. Exenciones en el régimen tributario.
6. Exoneración del pago por costos notariales y registrales, de acuerdo con la ley.
7. El acceso a una vivienda que asegure una vida digna, con respeto a su opinión y consentimiento.

**Art. 38.-** El Estado establecerá políticas públicas y programas de atención a las personas adultas mayores, que tendrán en cuenta las diferencias específicas entre áreas urbanas y rurales, las inequidades de género, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; asimismo, fomentará el mayor grado posible de autonomía personal y participación en la definición y ejecución de estas políticas.

En particular, el Estado tomará medidas de:

1. Atención en centros especializados que garanticen su nutrición, salud, educación y cuidado diario, en un marco de protección integral de derechos. Se crearán centros de acogida para albergar a quienes no puedan ser atendidos por sus

familiares o quienes carezcan de un lugar donde residir de forma permanente.

2. Protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica. El Estado ejecutará políticas destinadas a fomentar la participación y el trabajo de las personas adultas mayores en entidades públicas y privadas para que contribuyan con su experiencia, y desarrollará programas de capacitación laboral, en función de su vocación y sus aspiraciones.

3. Desarrollo de programas y políticas destinadas a fomentar su autonomía personal, disminuir su dependencia y conseguir su plena integración social.

4. Protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o negligencia que provoque tales situaciones.

5. Desarrollo de programas destinados a fomentar la realización de actividades recreativas y espirituales.

6. Atención preferente en casos de desastres, conflictos armados y todo tipo de emergencias.

7. Creación de regímenes especiales para el cumplimiento de medidas privativas de libertad. En caso de condena a pena privativa de libertad, siempre que no se apliquen otras medidas alternativas, cumplirán su sentencia en centros adecuados para el efecto, y en caso de prisión preventiva se someterán a arresto domiciliario.

8. Protección, cuidado y asistencia especial cuando sufran enfermedades crónicas o degenerativas.

9. Adecuada asistencia económica y psicológica que garantice su estabilidad física y mental.

La ley sancionará el abandono de las personas adultas mayores por parte de sus familiares o las instituciones establecidas para su protección.

## **Sección II**

### **JÓVENES**

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

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

## **Sección III**

### **MOVILIDAD HUMANA**

**Art. 40.-** Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.

El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria:

1. Ofrecerá asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país.
2. Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.
3. Precautelaré sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior.
4. Promoveré sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimularé el retorno voluntario.
5. Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior.
6. Protegeré las familias transnacionales y los derechos de sus miembros.

**Art. 41.-** Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia.

No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad.

El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley.

**Art. 42.-** Se prohíbe todo desplazamiento arbitrario. Las personas que hayan sido desplazadas tendrán derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente de las autoridades, que asegure el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos y sanitarios.

Las niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, madres con hijas o hijos menores, personas adultas mayores y personas con discapacidad recibirán asistencia humanitaria preferente y especializada.

Todas las personas y grupos desplazados tienen derecho a retornar a su lugar de origen de forma voluntaria, segura y digna.

#### **Sección IV MUJERES EMBARAZADAS**

**Art. 43.-** El Estado garantizará a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia los derechos a:

1. No ser discriminadas por su embarazo en los ámbitos educativo, social y laboral.
2. La gratuidad de los servicios de salud materna.
3. La protección prioritaria y cuidado de su salud integral y de su vida durante el embarazo, parto y posparto.
4. Disponer de las facilidades necesarias para su recuperación después del embarazo y durante el periodo de lactancia.

#### **Sección V NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES**

**Art. 44.-** El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el



desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas.

Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.

**Art. 45.-** Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción.

Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten; a educarse de manera prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades; y a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar.

El Estado garantizará su libertad de expresión y asociación, el funcionamiento libre de los consejos estudiantiles y demás formas asociativas.

**Art. 46.-** El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes:

1. Atención a menores de seis años, que garantice su nutrición, salud, educación y cuidado diario en un marco de protección integral de sus derechos.

2. Protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica. Se prohíbe el trabajo de menores de quince años, y se implementarán políticas de erradicación progresiva del trabajo infantil. El trabajo de las adolescentes y los adolescentes será excepcional, y no podrá conculcar su derecho a la educación ni realizarse en situaciones nocivas o peligrosas para su salud o su desarrollo personal. Se respetará, reconocerá y respaldará su trabajo y las demás actividades siempre que no atenten a su formación y a su desarrollo integral.

3. Atención preferente para la plena integración social de quienes tengan discapacidad. El Estado garantizará su incorporación en el sistema de educación regular y en la sociedad.

4. (Reformado por el Anexo No. 4 de la Pregunta No. 4 de la Consulta Popular, efectuada el 04 de febrero de 2018, R.O. 181-S, 15-II-2018).- Protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia que provoque tales situaciones.

Las acciones y las penas por delitos contra la integridad sexual y reproductiva cuyas víctimas sean niñas, niños y adolescentes serán imprescriptibles

5. Prevención contra el uso de estupefacientes o psicotrópicos y el consumo de bebidas alcohólicas y otras sustancias nocivas para su salud y desarrollo.

6. Atención prioritaria en caso de desastres, conflictos armados y todo tipo de emergencias.



7. Protección frente a la influencia de programas o mensajes, difundidos a través de cualquier medio, que promuevan la violencia, o la discriminación racial o de género. Las políticas públicas de comunicación priorizarán su educación y el respeto a sus derechos de imagen, integridad y los demás específicos de su edad. Se establecerán limitaciones y sanciones para hacer efectivos estos derechos.

8. Protección y asistencia especiales cuando la progenitora o el progenitor, o ambos, se encuentran privados de su libertad.

9. Protección, cuidado y asistencia especial cuando sufran enfermedades crónicas o degenerativas.

## **Sección VI**

### **PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

**Art. 47.-** El Estado garantizará políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social.

Se reconoce a las personas con discapacidad, los derechos a:

1. La atención especializada en las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud para sus necesidades específicas, que incluirá la provisión de medicamentos de forma gratuita, en particular para aquellas personas que requieran tratamiento de por vida.

2. La rehabilitación integral y la asistencia permanente, que incluirán las correspondientes ayudas técnicas.

3. Rebajas en los servicios públicos y en servicios privados de transporte y espectáculos.

4. Exenciones en el régimen tributario.

5. El trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades, que fomente sus capacidades y potencialidades, a través de políticas que permitan su incorporación en entidades públicas y privadas.

6. Una vivienda adecuada, con facilidades de acceso y condiciones necesarias para atender su discapacidad y para procurar el mayor grado de autonomía en su vida cotidiana. Las personas con discapacidad que no puedan ser atendidas por sus familiares durante el día, o que no tengan donde residir de forma permanente, dispondrán de centros de acogida para su albergue.

7. Una educación que desarrolle sus potencialidades y habilidades para su integración y participación en igualdad de condiciones. Se garantizará su educación dentro de la educación regular. Los planteles regulares incorporarán trato diferenciado y los de atención especial la educación especializada. Los establecimientos educativos cumplirán normas de accesibilidad para personas con discapacidad e implementarán un sistema de becas que responda a las condiciones económicas de este grupo.

8. La educación especializada para las personas con discapacidad intelectual y el fomento de sus capacidades mediante la creación de centros educativos y programas de enseñanza específicos.

9. La atención psicológica gratuita para las personas con discapacidad y sus familias, en particular en caso de discapacidad intelectual.

10. El acceso de manera adecuada a todos los bienes y servicios. Se eliminarán las barreras arquitectónicas.

11. El acceso a mecanismos, medios y formas alternativas de comunicación, entre ellos el lenguaje de señas para personas sordas, el oralismo y el sistema braille.

**Art. 48.-** El Estado adoptará a favor de las personas con discapacidad medidas que aseguren:

1. La inclusión social, mediante planes y programas estatales y privados coordinados, que fomenten su participación política, social, cultural, educativa y económica.

2. La obtención de créditos y rebajas o exoneraciones tributarias que les permita iniciar y mantener actividades productivas, y la obtención de becas de estudio en todos los niveles de educación.

3. El desarrollo de programas y políticas dirigidas a fomentar su esparcimiento y descanso.

4. La participación política, que asegurará su representación, de acuerdo con la ley.

5. El establecimiento de programas especializados para la atención integral de las personas con discapacidad severa y profunda, con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad, el fomento de su autonomía y la disminución de la dependencia.

6. El incentivo y apoyo para proyectos productivos a favor de los familiares de las personas con discapacidad severa.

7. La garantía del pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. La ley sancionará el abandono de estas personas, y los actos que incurran en cualquier forma de abuso, trato inhumano o degradante y discriminación por razón de la discapacidad.

**Art. 49.-** Las personas y las familias que cuiden a personas con discapacidad que requieran atención permanente serán cubiertas por la Seguridad Social y recibirán capacitación periódica para mejorar la calidad de la atención.

## **Sección VII**

### **PERSONAS CON ENFERMEDADES CATASTRÓFICAS**

**Art. 50.-** El Estado garantizará a toda persona que sufra de enfermedades catastróficas o de alta complejidad el derecho a la atención especializada y gratuita en todos los niveles, de manera oportuna y preferente.

## **Sección VIII**

### **PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD**

**Art. 51.-** Se reconoce a las personas privadas de la libertad los siguientes derechos:

1. No ser sometidas a aislamiento como sanción disciplinaria.

2. La comunicación y visita de sus familiares y profesionales del derecho.

3. Declarar ante una autoridad judicial sobre el trato que haya recibido durante la privación de la libertad.

4. Contar con los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar su salud

integral en los centros de privación de libertad.

5. La atención de sus necesidades educativas, laborales, productivas, culturales, alimenticias y recreativas.

6. Recibir un tratamiento preferente y especializado en el caso de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, adolescentes, y las personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad.

7. Contar con medidas de protección para las niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores que estén bajo su cuidado y dependencia.

## **Sección IX**

### **PERSONAS USUARIAS Y CONSUMIDORAS**

**Art. 52.-** Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características.

La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores; y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos que no fuera ocasionada por caso fortuito o fuerza mayor.

**Art. 53.-** Las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación.

El Estado responderá civilmente por los daños y perjuicios causados a las personas por negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos que estén a su cargo, y por la carencia de servicios que hayan sido pagados.

**Art. 54.-** Las personas o entidades que presten servicios públicos o que produzcan o comercialicen bienes de consumo, serán responsables civil y penalmente por la deficiente prestación del servicio, por la calidad defectuosa del producto, o cuando sus condiciones no estén de acuerdo con la publicidad efectuada o con la descripción que incorpore.

Las personas serán responsables por la mala práctica en el ejercicio de su profesión, arte u oficio, en especial aquella que ponga en riesgo la integridad o la vida de las personas.

**Art. 55.-** Las personas usuarias y consumidoras podrán constituir asociaciones que promuevan la información y educación sobre sus derechos, y las representen y defiendan ante las autoridades judiciales o administrativas.

Para el ejercicio de este u otros derechos, nadie será obligado a asociarse.

## **Capítulo IV**

### **DERECHOS DE LAS COMUNIDADES, PUEBLOS Y NACIONALIDADES**

**Art. 56.-** Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.

**Art. 57.-** Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social.
  2. No ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural.
  3. El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación.
  4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.
  5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.
  6. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.
  7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.
  8. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad.
  9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.
  10. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.
  11. No ser desplazados de sus tierras ancestrales.
  12. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora.
- Se prohíbe toda forma de apropiación sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas.
13. Mantener, recuperar, proteger, desarrollar y preservar su patrimonio cultural e histórico como parte indivisible del patrimonio del Ecuador. El Estado proveerá los recursos para el efecto.
  14. Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural

bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje.

Se garantizará una carrera docente digna. La administración de este sistema será colectiva y participativa, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas.

15. Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización.

16. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.

17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.

18. Mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación con otros pueblos, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales.

19. Impulsar el uso de las vestimentas, los símbolos y los emblemas que los identifiquen.

20. La limitación de las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley.

21. Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones se reflejen en la educación pública y en los medios de comunicación; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna.

Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley.

El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.

**Art. 58.-** Para fortalecer su identidad, cultura, tradiciones y derechos, se reconocen al pueblo afroecuatoriano los derechos colectivos establecidos en la Constitución, la ley y los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos.

**Art. 59.-** Se reconocen los derechos colectivos de los pueblos montubios para garantizar su proceso de desarrollo humano integral, sustentable y sostenible, las políticas y estrategias para su progreso y sus formas de administración asociativa, a partir del conocimiento de su realidad y el respeto a su cultura, identidad y visión propia, de acuerdo con la ley.

**Art. 60.-** Los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. La ley regulará su conformación.

Se reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial.

## Capítulo V DERECHOS DE PARTICIPACIÓN

**Art. 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.

Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable.

**Art. 62.-** Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones:

1. El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.
2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad.

**Art. 63.-** Las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo.

Las personas extranjeras residentes en el Ecuador tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años.

**Art. 64.-** El goce de los derechos políticos se suspenderá, además de los casos que determine la ley, por las razones siguientes:

1. Interdicción judicial, mientras ésta subsista, salvo en caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta.
2. Sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de libertad, mientras ésta subsista.

**Art. 65.-** El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las

candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados.

## **Capítulo VI**

### **DERECHOS DE LIBERTAD**

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

1. El derecho a la inviolabilidad de la vida. No habrá pena de muerte.
2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.
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.
  - d) La prohibición del uso de material genético y la experimentación científica que atenten contra los derechos humanos.
4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.
5. El derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin más limitaciones que los derechos de los demás.
6. El derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones.
7. El derecho de toda persona agraviada por informaciones sin pruebas o inexactas, emitidas por medios de comunicación social, a la correspondiente rectificación, réplica o respuesta, en forma inmediata, obligatoria y gratuita, en el mismo espacio u horario.
8. El derecho a practicar, conservar, cambiar, profesar en público o en privado, su religión o sus creencias, y a difundirlas individual o colectivamente, con las restricciones que impone el respeto a los derechos.

El Estado protegerá la práctica religiosa voluntaria, así como la expresión de quienes no profesan religión alguna, y favorecerá un ambiente de pluralidad y tolerancia.

9. El derecho a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, y su vida y orientación sexual. El Estado promoverá el acceso a los medios necesarios para que estas decisiones se den en condiciones seguras.

10. El derecho a tomar decisiones libres, responsables e informadas sobre su salud y vida reproductiva y a decidir cuándo y cuántas hijas e hijos tener.

11. El derecho a guardar reserva sobre sus convicciones. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre las mismas. En ningún caso se podrá exigir o utilizar sin autorización del titular o de sus legítimos representantes, la información personal o de terceros sobre sus creencias religiosas, filiación o pensamiento político; ni sobre datos referentes a su salud y vida sexual, salvo por necesidades de atención médica.

12. El derecho a la objeción de conciencia, que no podrá menoscabar otros derechos, ni causar daño a las personas o a la naturaleza.

Toda persona tiene derecho a negarse a usar la violencia y a participar en el servicio militar.

13. El derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria.

14. 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 etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas.

Se prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros. Los procesos migratorios deberán ser singularizados.

15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.

16. El derecho a la libertad de contratación.

17. El derecho a la libertad de trabajo. Nadie será obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo los casos que determine la ley.

18. El derecho al honor y al buen nombre. La ley protegerá la imagen y la voz de la persona.

19. El derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección. La recolección, archivo, procesamiento, distribución o difusión de estos datos o información requerirán la autorización del titular o el mandato de la ley.

20. El derecho a la intimidad personal y familiar.

21. El derecho a la inviolabilidad y al secreto de la correspondencia física y virtual; ésta no podrá ser retenida, abierta ni examinada, excepto en los casos previstos en la ley, previa intervención judicial y con la obligación de guardar el secreto de los asuntos ajenos al hecho que motive su examen. Este derecho protege cualquier otro tipo o forma de comunicación.

22. El derecho a la inviolabilidad de domicilio. No se podrá ingresar en el



domicilio de una persona, ni realizar inspecciones o registros sin su autorización o sin orden judicial, salvo delito flagrante, en los casos y forma que establezca la ley.

✓ 23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo.

24. El derecho a participar en la vida cultural de la comunidad.

25. El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características.

✓ 26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas.

27. El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza.

✓ 28. El derecho a la identidad personal y colectiva, que incluye tener nombre y apellido, debidamente registrados y libremente escogidos; y conservar, desarrollar y fortalecer las características materiales e inmateriales de la identidad, tales como la nacionalidad, la procedencia familiar, las manifestaciones espirituales, culturales, religiosas, lingüísticas, políticas y sociales.

✓ 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.

c) Que ninguna persona pueda ser privada de su libertad por deudas, costas, multas, tributos, ni otras obligaciones, excepto el caso de pensiones alimenticias.

d) Que ninguna persona pueda ser obligada a hacer algo prohibido o a dejar de hacer algo no prohibido por la ley.

**Art. 67.-** Se reconoce la familia en sus diversos tipos. El Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Estas se constituirán por vínculos jurídicos o de hecho y se basarán en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes.

El matrimonio es la unión entre hombre y mujer, se fundará en el libre consentimiento de las personas contrayentes y en la igualdad de sus derechos, obligaciones y capacidad legal.

**Art. 68.-** La unión estable y monogámica entre dos personas libres de vínculo matrimonial que formen un hogar de hecho, por el lapso y bajo las condiciones y circunstancias que señale la ley, generará los mismos derechos y obligaciones que tienen las familias constituidas mediante matrimonio.

La adopción corresponderá sólo a parejas de distinto sexo.

**Art. 69.-** Para proteger los derechos de las personas integrantes de la familia:

1. Se promoverá la maternidad y paternidad responsables; la madre y el padre estarán obligados al cuidado, crianza, educación, alimentación, desarrollo integral y protección de los derechos de sus hijas e hijos, en particular cuando se encuentren separados de ellos por cualquier motivo.

2. Se reconoce el patrimonio familiar inembargable en la cuantía y con las condiciones y limitaciones que establezca la ley. Se garantizará el derecho de testar y de heredar.

3. El Estado garantizará la igualdad de derechos en la toma de decisiones para la administración de la sociedad conyugal y de la sociedad de bienes.

4. El Estado protegerá a las madres, a los padres y a quienes sean jefas y jefes de familia, en el ejercicio de sus obligaciones, y prestará especial atención a las familias disgregadas por cualquier causa.

5. El Estado promoverá la corresponsabilidad materna y paterna y vigilará el cumplimiento de los deberes y derechos recíprocos entre madres, padres, hijas e hijos.

6. Las hijas e hijos tendrán los mismos derechos sin considerar antecedentes de filiación o adopción.

7. No se exigirá declaración sobre la calidad de la filiación en el momento de la inscripción del nacimiento, y ningún documento de identidad hará referencia a ella.

**Art. 70.-** El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público.

## **Capítulo VII**

### **DERECHOS DE LA NATURALEZA**

**Art. 71.-** 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.

**Art. 72.-** La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados.

En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

**Art. 73.-** El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.

Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional.

**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.

## Capítulo VIII DERECHOS DE PROTECCIÓN

**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.

**Art. 76.-** En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

✓ 2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.

✓ 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.

✓ 5. En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aún cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora.

✓ 6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza.

✓ 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.

c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.

d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.

e) Nadie podrá ser interrogado, ni aún con fines de investigación, por la Fiscalía

General del Estado, por una autoridad policial o por cualquier otra, sin la presencia de un abogado particular o un defensor público, ni fuera de los recintos autorizados para el efecto.

f) Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el procedimiento.

g) En procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público; no podrá restringirse el acceso ni la comunicación libre y privada con su defensora o defensor.

h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.


✓ i) Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto.

j) Quienes actúen como testigos o peritos estarán obligados a comparecer ante la jueza, juez o autoridad, y a responder al interrogatorio respectivo.

✓ k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.

✓ l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

**Art. 77.-**  En todo proceso penal en que se haya privado de la libertad a una persona, se observarán las siguientes garantías básicas:

✓ 1. (Sustituido por el Anexo No. 2 de la Pregunta No. 2 de la Consulta Popular, efectuada el 7 de mayo de 2011, R.O. 490-S, 13-VII-2011).- La privación de la libertad no será la regla general y se aplicará para garantizar la comparecencia del imputado o acusado al proceso, el derecho de la víctima del delito a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, y para asegurar el cumplimiento de la pena; procederá por orden escrita de jueza o juez competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades establecidas en la ley. Se exceptúan los delitos flagrantes, en cuyo caso no podrá mantenerse a la persona detenida sin formula de juicio por más de veinticuatro horas. Las medidas no privativas de libertad se aplicarán de conformidad con los casos, plazos, condiciones y requisitos establecidos en la ley.

✓ 2. Ninguna persona podrá ser admitida en un centro de privación de libertad sin una orden escrita emitida por jueza o juez competente, salvo en caso de delito flagrante. Las personas procesadas o indiciadas en juicio penal que se hallen privadas de libertad permanecerán en centros de privación provisional de libertad legalmente establecidos.

✓ 3. Toda persona, en el momento de la detención, tendrá derecho a conocer en forma clara y en un lenguaje sencillo las razones de su detención, la identidad de

la jueza o juez, o autoridad que la ordenó, la de quienes la ejecutan y la de las personas responsables del respectivo interrogatorio.

4. En el momento de la detención, la agente o el agente informará a la persona detenida de su derecho a permanecer en silencio, a solicitar la asistencia de una abogada o abogado, o de una defensora o defensor público en caso de que no pudiera designarlo por sí mismo, y a comunicarse con un familiar o con cualquier persona que indique.

5. Si la persona detenida fuera extranjera, quien lleve a cabo la detención informará inmediatamente al representante consular de su país.

6. Nadie podrá ser incomunicado.

7. El derecho de toda persona a la defensa incluye:

a) Ser informada, de forma previa y detallada, en su lengua propia y en lenguaje sencillo de las acciones y procedimientos formulados en su contra, y de la identidad de la autoridad responsable de la acción o procedimiento.

b) Acogerse al silencio.

c) Nadie podrá ser forzado a declarar en contra de sí mismo, sobre asuntos que puedan ocasionar su responsabilidad penal.

8. Nadie podrá ser llamado a declarar en juicio penal contra su cónyuge, pareja o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, excepto en el caso de violencia intrafamiliar, sexual y de género. Serán admisibles las declaraciones voluntarias de las víctimas de un delito o de los parientes de éstas, con independencia del grado de parentesco. Estas personas podrán plantear y proseguir la acción penal correspondiente.

9. (Reformado por el Anexo No. 1 de la Pregunta No. 1 de la Consulta Popular, efectuada el 7 de mayo de 2011, R.O. 490-S, 13-VII-2011).- Bajo la responsabilidad de la jueza o juez que conoce el proceso, la prisión preventiva no podrá exceder de seis meses en las causas por delitos sancionados con prisión, ni de un año en los casos de delitos sancionados con reclusión. Si se exceden estos plazos, la orden de prisión preventiva quedará sin efecto.

La orden de prisión preventiva se mantendrá vigente y se suspenderá ipso jure el decurso del plazo de la prisión preventiva si por cualquier medio, la persona procesada ha evadido, retardado, evitado o impedido su juzgamiento mediante actos orientados a provocar su caducidad. Si la dilación ocurriera durante el proceso o produjera la caducidad, sea esta por acciones u omisiones de juezas, jueces, fiscales, defensor público, peritos o servidores de órganos auxiliares, se considerará que estos han incurrido en falta gravísima y deberán ser sancionados de conformidad con la ley.

10. Sin excepción alguna, dictado el auto de sobreseimiento o la sentencia absolutoria, la persona detenida recobrará inmediatamente su libertad, aún cuando estuviera pendiente cualquier consulta o recurso.

11. (Reformado por el Anexo No. 2 de la Pregunta No. 2 de la Consulta Popular, efectuada el 7 de mayo de 2011, R.O. 490-S, 13-VII-2011).- La jueza o juez aplicará las medidas cautelares alternativas a la privación de libertad contempladas en la ley. Las sanciones alternativas se aplicarán de acuerdo con los casos, plazos, condiciones y requisitos establecidos en la ley.

12. Las personas declaradas culpables y sancionadas con penas de privación de

libertad por sentencia condenatoria ejecutoriada, permanecerán en centros de rehabilitación social. Ninguna persona condenada por delitos comunes cumplirá la pena fuera de los centros de rehabilitación social del Estado, salvo los casos de penas alternativas y de libertad condicionada, de acuerdo con la ley.

13. Para las adolescentes y los adolescentes infractores regirá un sistema de medidas socioeducativas proporcionales a la infracción atribuida. El Estado determinará mediante ley sanciones privativas y no privativas de libertad. La privación de la libertad será establecida como último recurso, por el periodo mínimo necesario, y se llevará a cabo en establecimientos diferentes a los de personas adultas.

14. Al resolver la impugnación de una sanción, no se podrá empeorar la situación de la persona que recurre.

Quien haya detenido a una persona con violación de estas normas será sancionado. La ley establecerá sanciones penales y administrativas por la detención arbitraria que se produzca en uso excesivo de la fuerza policial, en aplicación o interpretación abusiva de contravenciones u otras normas, o por motivos discriminatorios.

Para los arrestos disciplinarios de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, se aplicará lo dispuesto en la ley.

**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 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.

**Art. 79.-** En ningún caso se concederá la extradición de una ecuatoriana o ecuatoriano. Su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador.

**Art. 80.-** Las acciones y penas por delitos de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas o crímenes de agresión a un Estado serán imprescriptibles. Ninguno de estos casos será susceptible de amnistía. El hecho de que una de estas infracciones haya sido cometida por un subordinado no eximirá de responsabilidad penal al superior que la ordenó ni al subordinado que la ejecutó.

**Art. 81.-** La ley establecerá procedimientos especiales y expeditos para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia intrafamiliar, sexual, crímenes de odio y los que se cometan contra niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad, adultas mayores y personas que, por sus particularidades, requieren una mayor protección. Se nombrarán fiscales y defensoras o defensores especializados para el tratamiento de estas causas, de acuerdo con la ley.

**Nota:**

*De conformidad con la sentencia 001-17-SIO-CC expedida por la Corte Constitucional, publicada en la Edición Constitucional del Registro Oficial No. 6, del 3 de julio de 2017, TOMO I. Dispone que, se declare la inconstitucionalidad relativa por omisión del presente artículo. Y en virtud de la facultad prevista en el artículo 120, numeral 6 de la Constitución de la República, mismo que establece que la Asamblea Nacional tiene la atribución de expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio, por lo que, se solicita a la Asamblea que en el plazo de 1 año contado a partir de la notificación de la resolución, con fecha 27 de abril de 2017, se cree un procedimiento unificado, especial y expedito para el juzgamiento y sanción de los delitos de*

*violencia intrafamiliar, sexual, crímenes de odio y los que se comentan contra niñas, niños y adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad, adultas mayores y personas que, por sus particularidades, requieren una mayor protección.*

**Art. 82.-** El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

## **Capítulo IX RESPONSABILIDADES**

**Art. 83.-** Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley:

1. Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente.

2. Ama killa, ama llulla, ama shwa. No ser ocioso, no mentir, no robar.

✓ 3. Defender la integridad territorial del Ecuador y sus recursos naturales.

4. Colaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad.

5. Respetar los derechos humanos y luchar por su cumplimiento.

6. Respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible.

7. Promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir.

✓ 8. Administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción.

9. Practicar la justicia y la solidaridad en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de bienes y servicios.

✓ 10. Promover la unidad y la igualdad en la diversidad y en las relaciones interculturales.

11. Asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, de acuerdo con la ley.

✓ 12. Ejercer la profesión u oficio con sujeción a la ética.

✓ 13. Conservar el patrimonio cultural y natural del país, y cuidar y mantener los bienes públicos.

14. Respetar y reconocer las diferencias étnicas, nacionales, sociales, generacionales, de género, y la orientación e identidad sexual.

✓ 15. Cooperar con el Estado y la comunidad en la seguridad social, y pagar los tributos establecidos por la ley.

16. Asistir, alimentar, educar y cuidar a las hijas e hijos. Este deber es corresponsabilidad de madres y padres en igual proporción, y corresponderá también a las hijas e hijos cuando las madres y padres lo necesiten.

17. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente.



### **Título III GARANTÍAS CONSTITUCIONALES**

#### **Capítulo I GARANTÍAS NORMATIVAS**

**Art. 84.-** La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

#### **Capítulo II POLÍTICAS PÚBLICAS, SERVICIOS PÚBLICOS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

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

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

2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.

3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

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

#### **Capítulo III GARANTÍAS JURISDICCIONALES**

##### **Sección I DISPOSICIONES COMUNES**

**Art. 86.-** Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones:

1. Cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución.

2. Será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos, y serán aplicables las siguientes normas de procedimiento:

a) El procedimiento será sencillo, rápido y eficaz. Será oral en todas sus fases e instancias.



b) Serán hábiles todos los días y horas.

c) Podrán ser propuestas oralmente o por escrito, sin formalidades, y sin necesidad de citar la norma infringida. No será indispensable el patrocinio de un abogado para proponer la acción.

d) Las notificaciones se efectuarán por los medios más eficaces que estén al alcance del juzgador, del legitimado activo y del órgano responsable del acto u omisión.

e) No serán aplicables las normas procesales que tiendan a retardar su ágil despacho.

3. Presentada la acción, la jueza o juez convocará inmediatamente a una audiencia pública, y en cualquier momento del proceso podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas. Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información. La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse.

Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la corte provincial. Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución.

4. Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Cuando sea un particular quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley.

5. Todas las sentencias ejecutoriadas serán remitidas a la Corte Constitucional, para el desarrollo de su jurisprudencia.

**Art. 87.-** Se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho.

## **Sección II**

### **ACCIÓN DE PROTECCIÓN**

**Art. 88.-** La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

## **Sección III**

### **ACCIÓN DE HÁBEAS CORPUS**

**Art. 89.-** La acción de hábeas corpus tiene por objeto recuperar la libertad de quien se encuentre privado de ella de forma ilegal, arbitraria o ilegítima, por orden de autoridad pública o de cualquier persona, así como proteger la vida y la integridad física de las personas privadas de libertad.

Inmediatamente de interpuesta la acción, la jueza o juez convocará a una audiencia que deberá realizarse en las veinticuatro horas siguientes, en la que se deberá presentar la orden de detención con las formalidades de ley y las justificaciones de hecho y de derecho que sustenten la medida. La jueza o juez ordenará la comparecencia de la persona privada de libertad, de la autoridad a cuya orden se encuentre la persona detenida, de la defensora o defensor público y de quien la haya dispuesto o provocado, según el caso. De ser necesario, la audiencia se realizará en el lugar donde ocurra la privación de libertad.

La jueza o juez resolverá dentro de las veinticuatro horas siguientes a la finalización de la audiencia. En caso de privación ilegítima o arbitraria, se dispondrá la libertad. La resolución que ordene la libertad se cumplirá de forma inmediata.

En caso de verificarse cualquier forma de tortura, trato inhumano, cruel o degradante se dispondrá la libertad de la víctima, su atención integral y especializada, y la imposición de medidas alternativas a la privación de la libertad cuando fuera aplicable.

Cuando la orden de privación de la libertad haya sido dispuesta en un proceso penal, el recurso se interpondrá ante la Corte Provincial de Justicia.

**Nota:**

*De conformidad con la Sentencia N°. 017-18-SEP-CC, en el caso del Señor Jorge Ramiro Ordóñez Talavera, publicada en el Boletón N°. 40 de la Corte Constitucional, con fecha 28 de febrero de 2018, como Medida de Satisfacción, establece que la garantía jurisdiccional de hábeas corpus protege tres derechos que pueden ser alegados de forma individual o conjunta por la o los accionantes, -libertad, vida e integridad física-; en dicho sentido cuando se alegue la vulneración de cualquiera de estos tres derechos, cuando no existe proceso penal, o a su vez, cuando el mismo hubiese concluido sin resolución de un recurso pendiente, es decir se encuentre en ejecución la sentencia, se entenderá que es competente para el conocimiento del referido hábeas corpus, de conformidad con el artículo 44 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: "cualquier jueza o juez del lugar donde se presuma está privada de libertad la persona. Cuando se desconozca el lugar de privación de libertad, se podrá presentar la acción ante la jueza o juez del domicilio del accionante.*

**Art. 90.-** Cuando se desconozca el lugar de la privación de libertad y existan indicios sobre la intervención de algún funcionario público o cualquier otro agente del Estado, o de personas que actúen con su autorización, apoyo o aquiescencia, la jueza o juez deberá convocar a audiencia al máximo representante de la Policía Nacional y al ministro competente. Después de escucharlos, se adoptarán las medidas necesarias para ubicar a la persona y a los responsables de la privación de libertad.

**Sección IV**  
**ACCIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

**Art. 91.-** La acción de acceso a la información pública tendrá por objeto garantizar el acceso a ella cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna. Podrá ser interpuesta incluso si la negativa se sustenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquiera otra clasificación de la información. El carácter reservado de la información deberá ser declarado con anterioridad a la petición, por autoridad competente y de acuerdo con la ley.

**Sección V**  
**ACCIÓN DE HÁBEAS DATA**

**Art. 92.-** Toda persona, por sus propios derechos o como representante legitimado para el efecto, tendrá derecho a conocer de la existencia y a acceder a los documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales e informes que sobre sí misma, o sobre sus bienes, consten en entidades públicas o privadas, en soporte material o electrónico. Asimismo tendrá derecho a conocer el uso que se haga de ellos, su finalidad, el origen y destino de información personal y el tiempo de vigencia del archivo o banco de datos.

Las personas responsables de los bancos o archivos de datos personales podrán difundir la información archivada con autorización de su titular o de la ley.

La persona titular de los datos podrá solicitar al responsable el acceso sin costo al archivo, así como la actualización de los datos, su rectificación, eliminación o anulación. En el caso de datos sensibles, cuyo archivo deberá estar autorizado por la ley o por la persona titular, se exigirá la adopción de las medidas de seguridad necesarias. Si no se atendiera su solicitud, ésta podrá acudir a la jueza o juez. La persona afectada podrá demandar por los perjuicios ocasionados.

## **Sección VI**

### **ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO**

**Art. 93.-** La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional.

## **Sección VII**

### **ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN**

**Art. 94.-** La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

## **Título IV**

### **PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL PODER**

## **Capítulo I**

### **PARTICIPACIÓN EN DEMOCRACIA**

## **Sección I**

### **PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACIÓN**

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

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

## Sección II

### ORGANIZACIÓN COLECTIVA

**Art. 96.-** Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.

Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.

**Art. 97.-** Todas las organizaciones podrán desarrollar formas alternativas de mediación y solución de conflictos, en los casos que permita la ley; actuar por delegación de la autoridad competente, con asunción de la debida responsabilidad compartida con esta autoridad; demandar la reparación de daños ocasionados por entes públicos o privados; formular propuestas y reivindicaciones económicas, políticas, ambientales, sociales y culturales; y las demás iniciativas que contribuyan al buen vivir.

Se reconoce al voluntariado de acción social y desarrollo como una forma de participación social.

**Art. 98.-** Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos.

**Art. 99.-** La acción ciudadana se ejercerá en forma individual o en representación de la colectividad, cuando se produzca la violación de un derecho o la amenaza de su afectación; será presentada ante autoridad competente de acuerdo con la ley. El ejercicio de esta acción no impedirá las demás acciones garantizadas en la Constitución y la ley.

## Sección III

### PARTICIPACIÓN EN LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO

**Art. 100.-** En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

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.

**Art. 101.-** Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas,

y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones.

**Art. 102.-** Las ecuatorianas y ecuatorianos, incluidos aquellos domiciliados en el exterior, en forma individual o colectiva, podrán presentar sus propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la ley.

#### **Sección IV DEMOCRACIA DIRECTA**

**Art. 103.-** La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia.

Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente.

Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra.

**Art. 104.-** (Reformado por los lits. a) y b) del Art. 1 de la Enmiendas s/n, R.O. 653-S, 21-XII-2015, que la Sentencia No. 018-18-SIN-CC, R.O. E.C. 79, 30-IV-2019, de la Corte Constitucional declaró inconstitucional por la forma; por lo que el presente artículo retorna a su texto original).-

El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana.

La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes.

Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción.

La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.

Cuando la consulta sea solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano, requerirá el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial.

Las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución.

En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.

**Art. 105.-** Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular.

La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato.

La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral.

**Art. 106.-** El Consejo Nacional Electoral, una vez que conozca la decisión de la Presidenta o Presidente de la República o de los gobiernos autónomos descentralizados, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días.

Para la aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, salvo la revocatoria de la Presidenta o Presidente de la República en cuyo caso se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes.

El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de revocatoria del mandato la autoridad cuestionada será cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución.

**Art. 107.-** Los gastos que demande la realización de los procesos electorales que se convoquen por disposición de los gobiernos autónomos descentralizados se imputarán al presupuesto del correspondiente nivel de gobierno; los que se convoquen por disposición de la Presidenta o Presidente de la República o por solicitud de la ciudadanía se imputarán al Presupuesto General del Estado.

## **Sección V**

### **ORGANIZACIONES POLÍTICAS**

**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.

**Art. 109.-** 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. 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.

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.

Los movimientos políticos deberán presentar una declaración de principios, programa de gobierno, símbolos, siglas, emblemas, distintivos y registro de adherentes o simpatizantes, en número no inferior al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.

**Art. 110.-** 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.

El movimiento político que en dos elecciones pluripersonales sucesivas obtenga al menos el cinco por ciento de votos válidos a nivel nacional, adquirirá iguales derechos y deberá cumplir las mismas obligaciones que los partidos políticos.

**Art. 111.-** Se reconoce el derecho de los partidos y movimientos políticos registrados en el Consejo Nacional Electoral a la oposición política en todos los niveles de gobierno.

## **Sección VI REPRESENTACIÓN POLÍTICA**

**Art. 112.-** (Reformado por el num. 2 del Anexo No. 3 de la Pregunta No. 3 del Referendum, efectuada el 4 de febrero de 2018, R.O. 181-S, 15-II-2018).- 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.

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.

**Art. 113.-** No podrán ser candidatas o candidatos de elección popular:

1. Quienes al inscribir su candidatura tengan contrato con el Estado, como personas naturales o como representantes o apoderados de personas jurídicas, siempre que el contrato se haya celebrado para la ejecución de obra pública, prestación de servicio público o explotación de recursos naturales.

2. Quienes hayan recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sancionados con reclusión, o por cohecho, enriquecimiento ilícito o peculado.

3. Quienes adeuden pensiones alimenticias.

4. Las juezas y jueces de la Función Judicial, del Tribunal Contencioso Electoral, y los miembros de la Corte Constitucional y del Consejo Nacional Electoral, salvo que hayan renunciado a sus funciones seis meses antes de la fecha señalada para la elección.

5. Los miembros del servicio exterior que cumplan funciones fuera del país no



podrán ser candidatas ni candidatos en representación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, salvo que hayan renunciado a sus funciones seis meses antes de la fecha señalada para la elección.

6. Las servidoras y servidores públicos de libre nombramiento y remoción, y los de periodo fijo, salvo que hayan renunciado con anterioridad a la fecha de la inscripción de su candidatura. Las demás servidoras o servidores públicos y los docentes, podrán candidatizarse y gozarán de licencia sin sueldo desde la fecha de inscripción de sus candidaturas hasta el día siguiente de las elecciones, y de ser elegidos, mientras ejerzan sus funciones. El ejercicio del cargo de quienes sean elegidos para integrar las juntas parroquiales no será incompatible con el desempeño de sus funciones como servidoras o servidores públicos, o docentes.

7. Quienes hayan ejercido autoridad ejecutiva en gobiernos de facto.

8. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo.

**Art. 114.-** (Reformado por el Art. 2 de la Enmienda s/n, R.O. 653-S, 21-XII-2015; y, Sustituido por el Anexo No. 2 de la Pregunta No. 2 de la Consulta Popular, efectuada el 04 de febrero de 2018, R.O. 181-S, 15-II-2018).- Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan.

**Nota:**

*Mediante Suplemento del Registro Oficial 653 de 21 de diciembre de 2015 se expide las Enmiendas s/n, en su Disposición Transitoria Segunda estipula que las Enmiendas Constitucionales a los artículos 114 y 144 segundo inciso de la Constitución de la República del Ecuador, referidas a los derechos de participación política, entrarán en vigencia desde el 24 de mayo de 2017.*

**Art. 115.-** El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. Los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias.

Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral.

La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará el límite y los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral.

**Art. 116.-** 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.

**Art. 117.-** Se prohíbe realizar reformas legales en materia electoral durante el año anterior a la celebración de elecciones.

En caso de que la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición afecte el normal desarrollo del proceso electoral, el Consejo Nacional Electoral propondrá a la Función Legislativa un proyecto de ley para que ésta lo considere en un plazo no mayor de treinta días; de no tratarlo, entrará en vigencia por el ministerio de la ley.

## **Capítulo II**

### **FUNCIÓN LEGISLATIVA**



## Sección I ASAMBLEA NACIONAL

**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. 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.


**Art. 119.-** Para ser asambleísta se requerirá tener nacionalidad ecuatoriana, haber cumplido dieciocho años de edad al momento de la inscripción de la candidatura y estar en goce de los derechos políticos.

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

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.
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.
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.
4. Conocer los informes anuales que debe presentar la Presidenta o Presidente de la República y pronunciarse al respecto.
5. Participar en el proceso de reforma constitucional.
6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.
7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados.
8. Aprobar o improbar los tratados internacionales en los casos que corresponda.
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.
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.

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.

12. Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución.

 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.

**Art. 121.-** La Asamblea Nacional elegirá a una Presidenta o Presidente y a dos Vicepresidentas o Vicepresidentes de entre sus miembros, para un periodo de dos años, y podrán ser reelegidos.

Las Vicepresidentas o Vicepresidentes ocuparán, en su orden, la Presidencia en caso de ausencia temporal o definitiva, o de renuncia del cargo. La Asamblea Nacional llenará las vacantes cuando sea el caso, y por el tiempo que falte, para completar los periodos.

La Asamblea Nacional elegirá de fuera de su seno a una secretaria o secretario y a una prosecretaria o prosecretario.

**Art. 122.-** El máximo órgano de la administración legislativa se integrará por quienes ocupen la Presidencia y las dos Vicepresidencias, y por cuatro vocales elegidos por la Asamblea Nacional de entre asambleístas pertenecientes a diferentes bancadas legislativas.

**Art. 123.-** La Asamblea Nacional se instalará en Quito, sin necesidad de convocatoria, el catorce de mayo del año de su elección. El pleno sesionará de forma ordinaria y permanente, con dos recesos al año de quince días cada uno. Las sesiones de la Asamblea Nacional serán públicas, salvo las excepciones establecidas en la ley.

Durante el tiempo de receso, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, por sí, a petición de la mayoría de los miembros de la Asamblea o de la Presidenta o Presidente de la República, convocará a periodos extraordinarios de sesiones para conocer exclusivamente los asuntos específicos señalados en la convocatoria.

**Art. 124.-** Los partidos o movimientos políticos que cuenten con un número de asambleístas que represente al menos el diez por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional podrán formar una bancada legislativa. Los partidos o movimientos que no lleguen a tal porcentaje podrán unirse con otros para formarla.

**Art. 125.-** Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Asamblea Nacional integrará comisiones especializadas permanentes, en las que participarán todos sus miembros. La ley determinará el número, conformación y competencias de cada una de ellas.

**Art. 126.-** Para el cumplimiento de sus labores la Asamblea Nacional se regirá por la ley correspondiente y su reglamento interno. Para la reforma o codificación de esta ley se requerirá la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea.

**Art. 127.-** Las asambleístas y los asambleístas ejercerán una función pública al servicio del país, actuarán con sentido nacional, serán responsables políticamente ante la sociedad de sus acciones u omisiones en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones, y estarán obligados a rendir cuentas a sus mandantes.

Las asambleístas y los asambleístas no podrán:

1. Desempeñar ninguna otra función pública o privada, ni dedicarse a sus actividades profesionales si fueran incompatibles con su cargo, excepto la docencia universitaria siempre que su horario lo permita.
2. Ofrecer, tramitar, recibir o administrar recursos del Presupuesto General del Estado, salvo los destinados al funcionamiento administrativo de la Asamblea Nacional.
3. Gestionar nombramientos de cargos públicos.
4. Percibir dietas u otros ingresos de fondos públicos que no sean los correspondientes a su función de asambleístas.
5. Aceptar nombramientos, delegaciones, comisiones o representaciones remuneradas de otras funciones del Estado.
6. Integrar directorios de otros cuerpos colegiados de instituciones o empresas en las que tenga participación el Estado.
7. Celebrar contratos con entidades del sector público.

Quien incumpla alguna de estas prohibiciones perderá la calidad de asambleísta, además de las responsabilidades que determine la ley.

**Art. 128.-** Las asambleístas y los asambleístas gozarán de fuero de Corte Nacional de Justicia durante el ejercicio de sus funciones; no serán civil ni penalmente responsables por las opiniones que emitan, ni por las decisiones o actos que realicen en el ejercicio de sus funciones, dentro y fuera de la Asamblea Nacional.

Para iniciar causa penal en contra de una asambleísta o de un asambleísta se requerirá autorización previa de la Asamblea Nacional, excepto en los casos que no se encuentren relacionados con el ejercicio de sus funciones. Si la solicitud de la jueza o juez competente en la que pide la autorización para el enjuiciamiento no se contesta en el plazo de treinta días, se entenderá concedida. Durante los periodos de receso se suspenderá el decurso del plazo mencionado. Solo se les podrá privar de libertad en caso de delito flagrante o sentencia ejecutoriada.

Las causas penales que se hayan iniciado con anterioridad a la posesión del cargo continuarán en trámite ante la jueza o juez que avocó el conocimiento de la causa.

## **Sección II**

### **CONTROL DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO**

**Art. 129.-** La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político de la Presidenta o Presidente, o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros, en los siguientes casos:

1. Por delitos contra la seguridad del Estado.
2. Por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito.
3. Por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia.

Para iniciar el juicio político se requerirá el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional, pero no será necesario el enjuiciamiento penal previo.

En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República.

Para proceder a la censura y destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. Si de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la jueza o juez competente.

**Art. 130.-** La Asamblea Nacional podrá destituir a la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes casos:

1. Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional.
2. Por grave crisis política y conmoción interna.

En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República.

Para proceder a la destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. De prosperar la destitución, la Vicepresidenta o Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República.

Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez durante el periodo legislativo, en los tres primeros años del mismo.

En un plazo máximo de siete días después de la publicación de la resolución de destitución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos periodos. La instalación de la Asamblea Nacional y la posesión de la Presidenta o Presidente electo tendrá lugar de acuerdo con lo previsto en la Constitución, en la fecha determinada por el Consejo Nacional Electoral.

**Nota:**

*Conforme lo dispone la Sentencia Interpretativa 002-10-SIC-CC (R.O. 294-S, 6-X-2010), se entenderá que las elecciones tanto legislativas como presidenciales convocadas por el Consejo Nacional Electoral son para completar el resto de los respectivos períodos, sin que pueda entenderse que se trata de un nuevo período regular imputable para el caso de la reelección. La facultad de destitución del Presidente de la República solo podrá ejercerse por una sola vez dentro de los tres primeros años del período legislativo, sin que pueda volver a ejercitarse este mecanismo en el período restante del ejercicio que resulte como consecuencia de dicha destitución, puesto que no se trata de un nuevo período o período regular, sino de la culminación de uno anterior.*

**Art. 131.-** La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, de las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado.

Para proceder a su censura y destitución se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las ministras o ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requerirá las dos terceras partes.

La censura producirá la inmediata destitución de la autoridad. Si de los motivos de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente.

### Sección III PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

**Art. 132.-** La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos:

1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.
2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes.
3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados.
4. Atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados.
5. Modificar la división político-administrativa del país, excepto en lo relativo a las parroquias.
6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales.

**Art. 133.-** Las leyes serán orgánicas y ordinarias.

Serán leyes orgánicas:

1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución.
2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.
3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.
4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral.

La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.

Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

**Art. 134.-** La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde:

1. A las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional.
2. A la Presidenta o Presidente de la República.
3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia.
4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les

corresponda de acuerdo con sus atribuciones.

5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional.

6. Quienes presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados.

**Art. 135.-** Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.

**Art. 136.-** Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.

**Art. 137.-** El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite.

Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos.

Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley, y se publicará en el Registro Oficial.

**Art. 138.-** Si la Presidenta o Presidente de la República objeta totalmente el proyecto de ley, la Asamblea podrá volver a considerarlo solamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, la Asamblea podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación.

Si la objeción fuera parcial, la Presidenta o Presidente de la República presentará un texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto; igual restricción observará la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas.

La Asamblea examinará la objeción parcial dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de su entrega y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. También podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

En ambos casos, la Asamblea enviará la ley al Registro Oficial para su publicación. Si la Asamblea no considera la objeción en el plazo señalado, se entenderá que se ha allanado a ésta y la Presidenta o Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley y su publicación en el Registro Oficial.

Si la objeción fuera también por inconstitucionalidad, se resolverá primero la objeción por inconstitucionalidad.

**Art. 139.-** Si la objeción de la Presidenta o Presidente de la República se fundamenta en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, requerirá dictamen de la Corte Constitucional, que lo emitirá dentro del plazo de treinta días.

Si el dictamen confirmara la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado, y si esta fuera parcial, la Asamblea Nacional realizará las enmiendas necesarias para que el proyecto pase a la sanción de la Presidenta o Presidente de la República. Si la Corte Constitucional dictamina que no hay inconstitucionalidad, la Asamblea Nacional lo promulgará y ordenará su publicación.

**Art. 140.-** La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.

El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discute un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.

Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.

### **Capítulo III FUNCIÓN EJECUTIVA**

#### **Sección I ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES**

**Art. 141.-** La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública.

La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas.

**Art. 142.-** (Reformado por el Art. 3 de la Enmienda s/n, R.O. 653-S, 21-XII-2015, que la Sentencia No. 018-18-SIN-CC, R.O. E.C. 79, 30-IV-2019, de la Corte Constitucional declaró inconstitucional por la forma; por lo que el presente artículo retorna a su texto original).- La Presidenta o Presidente de la República debe ser ecuatoriano por nacimiento, haber cumplido treinta y cinco años de edad a la fecha de inscripción de su candidatura, estar en goce de los derechos políticos y no encontrarse incurso en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones establecidas en la Constitución.

**Art. 143.-** Las candidaturas a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República constarán en la misma papeleta. La Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente serán elegidos por mayoría absoluta de votos válidos emitidos. Si en la primera votación ningún binomio hubiera logrado mayoría absoluta, se realizará una segunda vuelta electoral dentro de los siguientes cuarenta y cinco días, y en ella participarán los dos binomios más votados en la primera vuelta. No será necesaria la segunda votación si el binomio que consiguió el primer lugar obtiene al menos el cuarenta por ciento de los votos válidos y una diferencia mayor de diez puntos porcentuales sobre la votación lograda por el binomio ubicado en el segundo lugar.



**Art. 144.-** (Reformado por el Art. 4 de la Enmienda s/n, R.O. 653-S, 21-XII-2015; y, por el Anexo No. 2 de la Pregunta No. 2 de la Consulta Popular, efectuada el 04 de febrero de 2018, R.O. 181-S, 15-II-2018).- El período de gobierno de la Presidenta o Presidente de la República se iniciará dentro de los diez días posteriores a la instalación de la Asamblea Nacional, ante la cual prestará juramento. En caso de que la Asamblea Nacional se encuentre instalada, el período de gobierno se iniciará dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la proclamación de los resultados electorales.

La Presidenta o Presidente de la República permanecerá cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto por una sola vez.

La Presidenta o Presidente de la República, durante su mandato y hasta un año después de haber cesado en sus funciones, deberá comunicar a la Asamblea Nacional, con antelación a su salida, el periodo y las razones de su ausencia del país.

**Nota:**

*Mediante Suplemento del Registro Oficial 653 de 21 de diciembre de 2015 se expide las Enmiendas s/n, en su Disposición Transitoria Segunda estipula que las Enmiendas Constitucionales a los artículos 114 y 144 segundo inciso de la Constitución de la República del Ecuador, referidas a los derechos de participación política, entrarán en vigencia desde el 24 de mayo de 2017.*

**Art. 145.-** La Presidenta o Presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos siguientes:

1. Por terminación del período presidencial.
2. Por renuncia voluntaria aceptada por la Asamblea Nacional.
3. Por destitución, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución.
4. Por incapacidad física o mental permanente que le impida ejercer el cargo, certificada de acuerdo con la ley por un comité de médicos especializados, y declarada por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.
5. Por abandono del cargo, comprobado por la Corte Constitucional y declarado por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.
6. Por revocatoria del mandato, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución.

**Art. 146.-** En caso de ausencia temporal en la Presidencia de la República, lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia. Se considerará ausencia temporal la enfermedad u otra circunstancia de fuerza mayor que le impida ejercer su función durante un período máximo de tres meses, o la licencia concedida por la Asamblea Nacional.

En caso de falta definitiva de la Presidenta o Presidente de la República, lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia por el tiempo que reste para completar el correspondiente período presidencial.

Ante falta simultánea y definitiva en la Presidencia y en la Vicepresidencia de la República, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá temporalmente la Presidencia, y en el término de cuarenta y ocho horas, el Consejo Nacional Electoral convocará a elección para dichos cargos. Quienes resulten elegidos ejercerán sus funciones hasta completar el período. En el caso de que faltare un año o menos, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá la Presidencia de la República por el resto del período.

**Nota:**

*Conforme lo dispone la Sentencia Interpretativa 002-10-SIC-CC (R.O. 294-S, 6-X-2010), en caso de ausencia definitiva del Presidente de la República, lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia de la República por el tiempo que reste para completar el correspondiente período presidencial, sin que pueda entenderse que se trata de un período regular computable para la reelección.*

**Art. 147.-** Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados internacionales y las demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia.
2. Presentar al momento de su posesión ante la Asamblea Nacional los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que desarrollará durante su ejercicio.
3. Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva.
4. Presentar al Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación.
5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.
6. Crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación.
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.
8. Enviar la proforma del Presupuesto General del Estado a la Asamblea Nacional, para su aprobación.
9. Nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda.
10. Definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales, nombrar y remover a embajadores y jefes de misión.
11. Participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes.
12. Sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y ordenar su promulgación en el Registro Oficial.
13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.
14. Convocar a consulta popular en los casos y con los requisitos previstos en la Constitución.
15. Convocar a la Asamblea Nacional a períodos extraordinarios de sesiones, con determinación de los asuntos específicos que se conocerán.
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.
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.

18. Indultar, rebajar o conmutar las penas, de acuerdo con la ley.

**Art. 148.-** La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.

Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato.

En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos.

Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo.

**Nota:**

*Conforme lo dispone la Sentencia Interpretativa 002-10-SIC-CC (R.O. 294-S, 6-X-2010), se entenderá que las elecciones tanto legislativas como presidenciales convocadas por el Consejo Nacional Electoral son para completar el resto de los respectivos períodos, sin que pueda entenderse que se trata de un nuevo período regular imputable para el caso de la reelección. La facultad de disolución de la Asamblea Nacional solo podrá ejercerse por una sola vez dentro de los tres primeros años del mandato presidencial, sin que pueda volver a ejercitarse este mecanismo en el período restante del ejercicio que resulte como consecuencia de dicha disolución, puesto que no se trata de un nuevo período o período regular, sino de la culminación de uno anterior.*

**Art. 149.-** Quien ejerza la Vicepresidencia de la República cumplirá los mismos requisitos, estará sujeto a las mismas inhabilidades y prohibiciones establecidas para la Presidenta o Presidente de la República, y desempeñará sus funciones por igual período.

La Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, cuando no reemplace a la Presidenta o Presidente de la República, ejercerá las funciones que ésta o éste le asigne.

**Art. 150.-** En caso de ausencia temporal de quien ejerza la Vicepresidencia de la República, corresponderá el reemplazo a la ministra o ministro de Estado que sea designado por la Presidencia de la República.

Serán causas de ausencia temporal de quien ejerza la Vicepresidencia de la República las mismas determinadas para la Presidencia de la República.

En caso de falta definitiva de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, la Asamblea Nacional, con el voto conforme de la mayoría de sus integrantes, elegirá su reemplazo de una terna presentada por la Presidencia de la República. La persona elegida ejercerá sus funciones por el tiempo que falte para completar el período.

Si la Asamblea Nacional omite pronunciarse en el plazo de treinta días de notificada la petición, se entenderá elegida la primera persona que conforme la terna.

**Art. 151.-** Las ministras y los ministros de Estado serán de libre nombramiento y

remoción por la Presidenta o Presidente de la República, y lo representarán en los asuntos propios del ministerio a su cargo. Serán responsables política, civil y penalmente por los actos y contratos que realicen en el ejercicio de sus funciones, con independencia de la responsabilidad civil subsidiaria del Estado.

Para ser titular de un ministerio de Estado se requerirá tener la nacionalidad ecuatoriana, estar en goce de los derechos políticos y no encontrarse en ninguno de los casos de inhabilidad o incompatibilidad previstos en la Constitución. El número de ministras o ministros de Estado, su denominación y las competencias que se les asigne serán establecidos mediante decreto expedido por la Presidencia de la República.

**Art. 152.-** No podrán ser ministras o ministros de Estado:

1. Los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad de quienes ejerzan la Presidencia o la Vicepresidencia de la República.
2. Las personas naturales, propietarias, miembros del directorio, representantes o apoderadas de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que mantengan contrato con el Estado para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual.
3. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo.

**Art. 153.-** Quienes hayan ejercido la titularidad de los ministerios de Estado y las servidoras y servidores públicos de nivel jerárquico superior definidos por la ley, una vez hayan cesado en su cargo y durante los siguientes dos años, no podrán formar parte del directorio o del equipo de dirección, o ser representantes legales o ejercer la procuración de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que celebren contrato con el Estado, bien sea para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual, ni ser funcionarias o funcionarios de instituciones financieras internacionales acreedoras del país.

**Art. 154.-** A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde:

1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión.
2. Presentar ante la Asamblea Nacional los informes que les sean requeridos y que estén relacionados con las áreas bajo su responsabilidad, y comparecer cuando sean convocados o sometidos a enjuiciamiento político.

**Art. 155.-** En cada territorio, la Presidenta o Presidente de la República podrá tener un representante que controlará el cumplimiento de las políticas del Ejecutivo, y dirigirá y coordinará las actividades de sus servidoras y servidores públicos.

## Sección II

### CONSEJOS NACIONALES DE IGUALDAD

**Art. 156.-** Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

**Art. 157.-** Los consejos nacionales de igualdad se integrarán de forma paritaria, por representantes de la sociedad civil y del Estado, y estarán presididos por quien represente a la Función Ejecutiva. La estructura, funcionamiento y forma de integración de sus miembros se regulará de acuerdo con los principios de alternabilidad, participación democrática, inclusión y pluralismo.

### **Sección III**

#### **FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA NACIONAL**

**Art. 158.-** (Reformado por el Art. 5 de la Enmienda s/n, R.O. 653-S, 21-XII-2015, que la Sentencia No. 018-18-SIN-CC, R.O. E.C. 79, 30-IV-2019, de la Corte Constitucional declaró inconstitucional por la forma; por lo que el presente artículo retorna a su texto original).-Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

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

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

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

**Art. 159.-** Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional serán obedientes y no deliberantes, y cumplirán su misión con estricta sujeción al poder civil y a la Constitución.

Las autoridades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán responsables por las órdenes que impartan. La obediencia a las órdenes superiores no eximirá de responsabilidad a quienes las ejecuten.

**Art. 160.-** Las personas aspirantes a la carrera militar y policial no serán discriminadas para su ingreso. La ley establecerá los requisitos específicos para los casos en los que se requiera de habilidades, conocimientos o capacidades especiales.

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional estarán sujetos a las leyes específicas que regulen sus derechos y obligaciones, y su sistema de ascensos y promociones con base en méritos y con criterios de equidad de género. Se garantizará su estabilidad y profesionalización.

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional sólo podrán ser privados de sus grados, pensiones, condecoraciones y reconocimientos por las causas establecidas en dichas leyes y no podrán hacer uso de prerrogativas derivadas de sus grados sobre los derechos de las personas.

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional 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.

**Art. 161.-** El servicio cívico-militar es voluntario. Este servicio se realizará en el marco del respeto a la diversidad y a los derechos, y estará acompañado de una capacitación alternativa en diversos campos ocupacionales que coadyuven al desarrollo individual y al bienestar de la sociedad. Quienes participen en este servicio no serán destinados a áreas de alto riesgo militar.

Se prohíbe toda forma de reclutamiento forzoso.

**Art. 162.-** Las Fuerzas Armadas sólo podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional, y podrán aportar su contingente para apoyar el desarrollo nacional, de acuerdo con la ley.

Las Fuerzas Armadas podrán organizar fuerzas de reserva, de acuerdo a las necesidades para el cumplimiento de sus funciones. El Estado asignará los recursos necesarios para su equipamiento, entrenamiento y formación.

**Art. 163.-** La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza.

Para el desarrollo de sus tareas la Policía Nacional coordinará sus funciones con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados.

#### **Sección IV**

##### **ESTADOS DE EXCEPCIÓN**

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

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

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

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

1. Decretar la recaudación anticipada de tributos.
2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación.
3. Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional.
4. Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado.
5. Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional.

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

7. Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.

8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad.

**Art. 166.-** La Presidenta o Presidente de la República notificará la declaración del estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales que corresponda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la firma del decreto correspondiente. Si las circunstancias lo justifican, la Asamblea Nacional podrá revocar el decreto en cualquier tiempo, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional.

El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse. Si el Presidente no renueva el decreto de estado de excepción o no lo notifica, éste se entenderá caducado.

Cuando las causas que motivaron el estado de excepción desaparezcan, la Presidenta o Presidente de la República decretará su terminación y lo notificará inmediatamente con el informe correspondiente.

Las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción.

## **Capítulo IV**

### **FUNCIÓN JUDICIAL Y JUSTICIA INDÍGENA**

#### **Sección I**

#### **PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

**Art. 167.-** La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución.

**Art. 168.-** 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.

3. En virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución.

4. El acceso a la administración de justicia será gratuito. La ley establecerá el régimen de costas procesales.

5. En todas sus etapas, los juicios y sus decisiones serán públicos, salvo los



casos expresamente señalados en la ley.

6. La sustanciación de los procesos en todas las materias, instancias, etapas y diligencias se llevará a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios de concentración, contradicción y dispositivo.

**Art. 169.-** El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

**Art. 170.-** Para el ingreso a la Función Judicial se observarán los criterios de igualdad, equidad, probidad, oposición, méritos, publicidad, impugnación y participación ciudadana.

Se reconoce y garantiza la carrera judicial en la justicia ordinaria. Se garantizará la profesionalización mediante la formación continua y la evaluación periódica de las servidoras y servidores judiciales, como condiciones indispensables para la promoción y permanencia en la carrera judicial.

## **Sección II**

### **JUSTICIA INDÍGENA**

**Art. 171.-** Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.

El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.

## **Sección III**

### **PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN JUDICIAL**

**Art. 172.-** Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley.

Las servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia.

Las juezas y jueces serán responsables por el perjuicio que se cause a las partes por retardo, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley.

**Art. 173.-** Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.

**Art. 174.-** Las servidoras y servidores judiciales no podrán ejercer la abogacía ni desempeñar otro empleo público o privado, excepto la docencia universitaria fuera de horario de trabajo.

La mala fe procesal, el litigio malicioso o temerario, la generación de obstáculos o dilación procesal, serán sancionados de acuerdo con la ley.

Las juezas y jueces no podrán ejercer funciones de dirección en los partidos y

movimientos políticos, ni participar como candidatos en procesos de elección popular, ni realizar actividades de proselitismo político o religioso.

**Art. 175.-** Las niñas, niños y adolescentes estarán sujetos a una legislación y a una administración de justicia especializada, así como a operadores de justicia debidamente capacitados, que aplicarán los principios de la doctrina de protección integral. La administración de justicia especializada dividirá la competencia en protección de derechos y en responsabilidad de adolescentes infractores.

**Art. 176.-** Los requisitos y procedimientos para designar servidoras y servidores judiciales deberán contemplar un concurso de oposición y méritos, impugnación y control social; se propenderá a la paridad entre mujeres y hombres.

Con excepción de las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia, las servidoras y servidores judiciales deberán aprobar un curso de formación general y especial, y pasar pruebas teóricas, prácticas y psicológicas para su ingreso al servicio judicial.

#### **Sección IV**

##### **ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO**

**Art. 177.-** La Función Judicial se compone de órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos. La ley determinará su estructura, funciones, atribuciones, competencias y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia.

**Art. 178.-** Los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de otros órganos con iguales potestades reconocidos en la Constitución, son los encargados de administrar justicia, y serán los siguientes:

1. La Corte Nacional de Justicia.
2. Las cortes provinciales de justicia.
3. Los tribunales y juzgados que establezca la ley.
4. Los juzgados de paz.

El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial.


La Función Judicial tendrá como órganos auxiliares el servicio notarial, los martilladores judiciales, los depositarios judiciales y los demás que determine la ley.

La Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado son órganos autónomos de la Función Judicial.

La ley determinará la organización, el ámbito de competencia, el funcionamiento de los órganos judiciales y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia.

#### **Sección V**

##### **CONSEJO DE LA JUDICATURA**

**Art. 179.-**  (Sustituido por el Anexo No. 5 de la Pregunta No. 5 de la Consulta Popular, efectuada el 7 de mayo de 2011, R.O. 490-S, 13-VII-2011).- 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.

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.


El procedimiento, plazos y demás elementos del proceso serán determinados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Los miembros del Consejo de la Judicatura, tanto titulares como suplentes, durarán en el ejercicio de sus funciones 6 años.

El Consejo de la Judicatura rendirá su informe anual ante la Asamblea Nacional, que podrá fiscalizar y juzgar a sus miembros.

**Art. 180.-** (Reformado por la Consulta Popular, efectuada el 7 de mayo de 2011, R.O. 490-S, 13-VII-2011).- Las vocales y los vocales cumplirán los siguientes requisitos:

1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y estar en goce de los derechos políticos.
2. Tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país o en las ramas académicas afines a las funciones propias del Consejo, legalmente acreditado.
3. Haber ejercido con probidad e idoneidad notorias la profesión o la docencia universitaria en Derecho o en las materias afines a las funciones propias del Consejo, por un lapso mínimo de diez años.

**Art. 181.-**  (Sustituido por el Anexo No. 5 de la Pregunta No. 5 de la Consulta Popular, efectuada el 7 de mayo de 2011, R.O. 490-S, 13-VII-2011).- 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 pro forma 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. 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.
5. Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial.

Las decisiones del Consejo de la Judicatura se tomarán por mayoría simple.

## Sección VI JUSTICIA ORDINARIA

**Art. 182.-** La Corte Nacional de Justicia estará integrada por juezas y jueces en el número de veinte y uno, quienes se organizarán en salas especializadas, y serán designados para un periodo de nueve años; no podrán ser reelectos y se renovarán por tercios cada tres años. Cesarán en sus cargos conforme a la ley.

Las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia elegirán de entre sus miembros a la Presidenta o Presidente, que representará a la Función Judicial y durará en sus funciones tres años. En cada sala se elegirá un presidente para el período de

un año.

Existirán conjuezas y conjueces que formarán parte de la Función Judicial, quienes serán seleccionados con los mismos procesos y tendrán las mismas responsabilidades y el mismo régimen de incompatibilidades que sus titulares.

La Corte Nacional de Justicia tendrá jurisdicción en todo el territorio nacional y su sede estará en Quito.

**Art. 183.-** Para ser jueza o juez de la Corte Nacional de Justicia, además de los requisitos de idoneidad que determine la ley, se requerirá:

1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y hallarse en goce de los derechos políticos.
2. Tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país.
3. Haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas, por un lapso mínimo de diez años.

Las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia serán elegidos por el Consejo de la Judicatura conforme a un procedimiento con concurso de oposición y méritos, impugnación y control social. Se propenderá a la paridad entre mujer y hombre.

**Art. 184.-** Serán funciones de la Corte Nacional de Justicia, además de las determinadas en la ley, las siguientes:

1. Conocer los recursos de casación, de revisión y los demás que establezca la ley.
2. Desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamentado en los fallos de triple reiteración.
3. Conocer las causas que se inicien contra las servidoras y servidores públicos que gocen de fuero.
4. Presentar proyectos de ley relacionados con el sistema de administración de justicia.

**Art. 185.-** Las sentencias emitidas por las salas especializadas de la Corte Nacional de Justicia que reiteren por tres ocasiones la misma opinión sobre un mismo punto, obligarán a remitir el fallo al pleno de la Corte a fin de que ésta delibere y decida en el plazo de hasta sesenta días sobre su conformidad. Si en dicho plazo no se pronuncia, o sí ratifica el criterio, esta opinión constituirá jurisprudencia obligatoria.

La jueza o juez ponente para cada sentencia será designado mediante sorteo y deberá observar la jurisprudencia obligatoria establecida de manera precedente. Para cambiar el criterio jurisprudencial obligatorio la jueza o juez ponente se sustentará en razones jurídicas motivadas que justifiquen el cambio, y su fallo deberá ser aprobado de forma unánime por la sala.

**Art. 186.-** En cada provincia funcionará una corte provincial de justicia integrada por el número de juezas y jueces necesarios para atender las causas, que provendrán de la carrera judicial, el libre ejercicio profesional y la docencia universitaria. Las juezas y jueces se organizarán en salas especializadas en las materias que se correspondan con las de la Corte Nacional de Justicia.

El Consejo de la Judicatura determinará el número de tribunales y juzgados necesarios, conforme a las necesidades de la población.

En cada cantón existirá al menos una jueza o juez especializado en familia, niñez y

adolescencia y una jueza o juez especializado en adolescentes infractores, de acuerdo con las necesidades poblacionales.

En las localidades donde exista un centro de rehabilitación social existirá, al menos, un juzgado de garantías penitenciarias.

**Art. 187.-** Las servidoras y servidores judiciales tienen derecho a permanecer en el desempeño de sus cargos mientras no exista una causa legal para separarlos; estarán sometidos a una evaluación individual y periódica de su rendimiento, de acuerdo a parámetros técnicos que elabore el Consejo de la Judicatura y con presencia de control social. Aquellos que no alcancen los mínimos requeridos, serán removidos.

**Art. 188.-** En aplicación del principio de unidad jurisdiccional, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán juzgados por la justicia ordinaria. Las faltas de carácter disciplinario o administrativo serán sometidas a sus propias normas de procedimiento.

En razón de la jerarquía y responsabilidad administrativa, la ley regulará los casos de fuero.

## **Sección VII**

### **JUECES DE PAZ**

**Art. 189.-** Las juezas y jueces de paz resolverán en equidad y tendrán competencia exclusiva y obligatoria para conocer aquellos conflictos individuales, comunitarios, vecinales y contravenciones, que sean sometidos a su jurisdicción, de conformidad con la ley. En ningún caso podrá disponer la privación de la libertad ni prevalecerá sobre la justicia indígena.

Las juezas y jueces de paz utilizarán mecanismos de conciliación, diálogo, acuerdo amistoso y otros practicados por la comunidad para adoptar sus resoluciones, que garantizarán y respetarán los derechos reconocidos por la Constitución. No será necesario el patrocinio de abogada o abogado.

Las juezas y jueces de paz deberán tener su domicilio permanente en el lugar donde ejerzan su competencia y contar con el respeto, consideración y apoyo de la comunidad. Serán elegidos por su comunidad, mediante un proceso cuya responsabilidad corresponde al Consejo de la Judicatura y permanecerán en funciones hasta que la propia comunidad decida su remoción, de acuerdo con la ley. Para ser jueza o juez de paz no se requerirá ser profesional en Derecho.

## **Sección VIII**

### **MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS**

**Art. 190.-** Se reconoce el arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos para la solución de conflictos. Estos procedimientos se aplicarán con sujeción a la ley, en materias en las que por su naturaleza se pueda transigir.

En la contratación pública procederá el arbitraje en derecho, previo pronunciamiento favorable de la Procuraduría General del Estado, conforme a las condiciones establecidas en la ley.

## **Sección IX**

### **DEFENSORÍA PÚBLICA**

**Art. 191.-** La Defensoría Pública es un órgano autónomo de la Función Judicial cuyo fin es garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos.

La Defensoría Pública prestará un servicio legal, técnico, oportuno, eficiente,

eficaz y gratuito, en el patrocinio y asesoría jurídica de los derechos de las personas, en todas las materias e instancias.

La Defensoría Pública es indivisible y funcionará de forma desconcentrada con autonomía administrativa, económica y financiera; estará representada por la Defensora Pública o el Defensor Público General y contará con recursos humanos, materiales y condiciones laborales equivalentes a las de la Fiscalía General del Estado.

**Art. 192.-** La Defensora Pública o Defensor Público General reunirá los siguientes requisitos:

1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y estar en goce de los derechos políticos.
2. Tener título de tercer nivel en Derecho, legalmente reconocido en el país, y conocimientos en gestión administrativa.
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.

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.

**Art. 193.-** Las facultades de Jurisprudencia, Derecho o Ciencias Jurídicas de las universidades, organizarán y mantendrán servicios de defensa y asesoría jurídica a personas de escasos recursos económicos y grupos que requieran atención prioritaria.

Para que otras organizaciones puedan brindar dicho servicio deberán acreditarse y ser evaluadas por parte de la Defensoría Pública.

## **Sección X**

### **FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO**

**Art. 194.-** 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.

**Art. 195.-** La Fiscalía dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal; durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas. De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal.

Para cumplir sus funciones, la Fiscalía organizará y dirigirá un sistema especializado integral de investigación, de medicina legal y ciencias forenses, que incluirá un personal de investigación civil y policial; dirigirá el sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes en el proceso penal; y, cumplirá con las demás atribuciones establecidas en la ley.

**Art. 196.-** La Fiscal o el Fiscal General del Estado reunirá los siguientes requisitos:

1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y estar en goce de los derechos políticos.
2. Tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país y conocimientos en gestión administrativa.

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.

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.

**Art. 197.-** Se reconoce y garantiza la carrera fiscal, cuyas regulaciones se determinarán en la ley.

La profesionalización con base en la formación continua, así como la evaluación periódica de sus servidoras y servidores, serán condiciones indispensables para la promoción y permanencia en la carrera fiscal.

### **Sección XI**

#### **SISTEMA DE PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS Y TESTIGOS**

**Art. 198.-** La Fiscalía General del Estado dirigirá el sistema nacional de protección y asistencia a víctimas, testigos y otros participantes en el proceso penal, para lo cual coordinará la obligatoria participación de las entidades públicas afines a los intereses y objetivos del sistema y articulará la participación de organizaciones de la sociedad civil.

El sistema se regirá por los principios de accesibilidad, responsabilidad, complementariedad, oportunidad, eficacia y eficiencia.

### **Sección XII**

#### **SERVICIO NOTARIAL**

**Art. 199.-** Los servicios notariales son públicos. En cada cantón o distrito metropolitano habrá el número de notarias y notarios que determine el Consejo de la Judicatura. Las remuneraciones de las notarias y notarios, el régimen de personal auxiliar de estos servicios, y las tasas que deban satisfacer los usuarios, serán fijadas por el Consejo de la Judicatura. Los valores recuperados por concepto de tasas ingresarán al Presupuesto General del Estado conforme lo que determine la ley.

**Art. 200.-** Las notarias y notarios son depositarios de la fe pública; serán nombrados por el Consejo de la Judicatura previo concurso público de oposición y méritos, sometido a impugnación y control social. Para ser notaria o notario se requerirá tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país, y haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado por un lapso no menor de tres años. Las notarias y notarios permanecerán en sus funciones seis años y podrán ser reelegidos por una sola vez. La ley establecerá los estándares de rendimiento y las causales para su destitución.

### **Sección XIII**

#### **REHABILITACIÓN SOCIAL**

**Art. 201.-** El sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinserterlas en la sociedad, así como la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos.

El sistema tendrá como prioridad el desarrollo de las capacidades de las personas sentenciadas penalmente para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar la libertad.

**Art. 202.-** El sistema garantizará sus finalidades mediante un organismo técnico encargado de evaluar la eficacia de sus políticas, administrar los centros de



privación de libertad y fijar los estándares de cumplimiento de los fines del sistema.

Los centros de privación de libertad podrán ser administrados por los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley.

El directorio del organismo de rehabilitación social se integrará por representantes de la Función Ejecutiva y profesionales que serán designados de acuerdo con la ley. La Presidenta o Presidente de la República designará a la ministra o ministro de Estado que presidirá el organismo.

El personal de seguridad, técnico y administrativo del sistema de rehabilitación social será nombrado por el organismo de rehabilitación social, previa evaluación de sus condiciones técnicas, cognoscitivas y psicológicas.

**Art. 203.-** El sistema se regirá por las siguientes directrices:

1. Únicamente las personas sancionadas con penas de privación de libertad, mediante sentencia condenatoria ejecutoriada, permanecerán internas en los centros de rehabilitación social.

Solo los centros de rehabilitación social y los de detención provisional formarán parte del sistema de rehabilitación social y estarán autorizados para mantener a personas privadas de la libertad. Los cuarteles militares, policiales, o de cualquier otro tipo, no son sitios autorizados para la privación de la libertad de la población civil.

2. En los centros de rehabilitación social y en los de detención provisional se promoverán y ejecutarán planes educativos, de capacitación laboral, de producción agrícola, artesanal, industrial o cualquier otra forma ocupacional, de salud mental y física, y de cultura y recreación.

3. Las juezas y jueces de garantías penitenciarias asegurarán los derechos de las personas internas en el cumplimiento de la pena y decidirán sobre sus modificaciones.

4. En los centros de privación de libertad se tomarán medidas de acción afirmativa para proteger los derechos de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria.

5. El Estado establecerá condiciones de inserción social y económica real de las personas después de haber estado privadas de la libertad.

## **Capítulo V**

### **FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL**

#### **Sección I**

##### **NATURALEZA Y FUNCIONES**

**Art. 204.-** El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación.

La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción.

La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de

Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.

**Art. 205.-** (Reformado por el num. 2 del Anexo No. 3 de la Pregunta No. 3 del Referendum, efectuada el 4 de febrero de 2018, R.O. 181-S, 15-II-2018).- 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, 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.

Sus máximas autoridades deberán ser ecuatorianas o ecuatorianos en goce de los derechos políticos y serán seleccionadas mediante concurso público de oposición y méritos en los casos que proceda, con postulación, veeduría e impugnación ciudadana.

**Art. 206.-** Los titulares de las entidades de la Función de Transparencia y Control Social conformarán una instancia de coordinación, y elegirán de entre ellos, cada año, a la Presidenta o Presidente de la Función. Serán atribuciones y deberes de la instancia de coordinación, además de los que establezca la ley:

1. Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción.
2. Coordinar el plan de acción de las entidades de la Función, sin afectar su autonomía.
3. Articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción.
4. Presentar a la Asamblea Nacional propuestas de reformas legales en el ámbito de sus competencias.
5. Informar anualmente a la Asamblea Nacional de las actividades relativas al cumplimiento de sus funciones, o cuando ésta lo requiera.

## Sección II

### CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

**Art. 207.-** (Reformado por el num. 2 del Anexo No. 3 de la Pregunta No. 3 del Referendum, efectuada el 4 de febrero de 2018, R.O. 181-S, 15-II-2018).- 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, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. 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 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.

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.

**Art. 208.-** Serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley:

1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.
2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.
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.
4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.
5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.
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.
7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción.
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.
9. Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales.
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.
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.
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.

**Art. 209.-** 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.

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.

**Art. 210.-** 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.

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.

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.

### **Sección III**

#### **CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO**

**Art. 211.-** (Reformado por el Art. 6 de la Enmienda s/n, R.O. 653-S, 21-XII-2015, que la Sentencia No. 018-18-SIN-CC, R.O. E.C. 79, 30-IV-2019, de la Corte Constitucional declaró inconstitucional por la forma; por lo que el presente artículo retorna a su texto original).- 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.

**Art. 212.-** Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley:

1. Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.

2. (Reformado por el Art. 7 de la Enmienda s/n, R.O. 653-S, 21-XII-2015, que la Sentencia No. 018-18-SIN-CC, R.O. E.C. 79, 30-IV-2019, de la Corte Constitucional declaró inconstitucional por la forma; por lo que el presente artículo retorna a su texto original).-Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado.

3. Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones.

4. Asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite.

### **Sección IV**

#### **SUPERINTENDENCIAS**

**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.

Las superintendencias serán dirigidas y representadas por las superintendentes o superintendentes. La ley determinará los requisitos que deban cumplir quienes aspiren a dirigir estas entidades.

Las superintendentes 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.

## **Sección V**

### **DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

**Art. 214.-** La Defensoría del Pueblo será un órgano de derecho público con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y autonomía administrativa y financiera. Su estructura será desconcentrada y tendrá delegados en cada provincia y en el exterior.

**Art. 215.-** La Defensoría del Pueblo tendrá como funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país. Serán sus atribuciones, además de las establecidas en la ley, las siguientes:

1. El patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados.

2. Emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, y solicitar juzgamiento y sanción ante la autoridad competente, por sus incumplimientos.

3. Investigar y resolver, en el marco de sus atribuciones, sobre acciones u omisiones de personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos.

4. Ejercer y promover la vigilancia del debido proceso, y prevenir, e impedir de inmediato la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas.

**Art. 216.-** 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.

## **Capítulo VI**

### **FUNCIÓN ELECTORAL**

**Art. 217.-** La Función Electoral garantizará el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía.

La Función Electoral estará conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Ambos órganos tendrán sede en Quito, jurisdicción nacional, autonomías administrativa, financiera y organizativa, y personalidad

jurídica propia. Se regirán por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad.

## **Sección I**

### **CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**

**Art. 218.-** El Consejo Nacional Electoral se integrará por cinco consejeras o consejeros principales, que ejercerán sus funciones por seis años, y se renovará parcialmente cada tres años, dos miembros en la primera ocasión, tres en la segunda, y así sucesivamente. Existirán cinco consejeras o consejeros suplentes que se renovarán de igual forma que los principales.

La Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente se elegirán de entre sus miembros principales, y ejercerán sus cargos por tres años.

La Presidenta o Presidente del Consejo Nacional Electoral será representante de la Función Electoral. La ley determinará la organización, funcionamiento y jurisdicción de los organismos electorales desconcentrados, que tendrán carácter temporal.

Para ser miembro del Consejo Nacional Electoral se requerirá tener ciudadanía ecuatoriana y estar en goce de los derechos políticos.

**Art. 219.-** El Consejo Nacional Electoral tendrá, además de las funciones que determine la ley, las siguientes:

1. Organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente, los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados, y posesionar a los ganadores de las elecciones.
2. Designar los integrantes de los organismos electorales desconcentrados.
3. Controlar la propaganda y el gasto electoral, conocer y resolver sobre las cuentas que presenten las organizaciones políticas y los candidatos.
4. Garantizar la transparencia y legalidad de los procesos electorales internos de las organizaciones políticas y las demás que señale la ley.
5. Presentar propuestas de iniciativa legislativa sobre el ámbito de competencia de la Función Electoral, con atención a lo sugerido por el Tribunal Contencioso Electoral.
6. Reglamentar la normativa legal sobre los asuntos de su competencia.
7. Determinar su organización y formular y ejecutar su presupuesto.
8. Mantener el registro permanente de las organizaciones políticas y de sus directivas, y verificar los procesos de inscripción.
9. Vigilar que las organizaciones políticas cumplan con la ley, sus reglamentos y sus estatutos.
10. Ejecutar, administrar y controlar el financiamiento estatal de las campañas electorales y el fondo para las organizaciones políticas.
11. Conocer y resolver las impugnaciones y reclamos administrativos sobre las resoluciones de los organismos desconcentrados durante los procesos electorales, e imponer las sanciones que correspondan.
12. Organizar y elaborar el registro electoral del país y en el exterior en

coordinación con el Registro Civil.

**Nota:**

*Mediante D.E. 8 (R.O. 10, 24-VIII-2009), se adscribe la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación al Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información.*

13. Organizar el funcionamiento de un instituto de investigación, capacitación y promoción político electoral.

**Sección II**  
**TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL**

**Art. 220.-** El Tribunal Contencioso Electoral se conformará por cinco miembros principales, que ejercerán sus funciones por seis años. El Tribunal Contencioso Electoral se renovará parcialmente cada tres años, dos miembros en la primera ocasión, tres en la segunda, y así sucesivamente. Existirán cinco miembros suplentes que se renovarán de igual forma que los principales.

La Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente se elegirán de entre sus miembros principales, y ejercerán sus cargos por tres años.

Para ser miembro del Tribunal Contencioso Electoral se requerirá tener la ciudadanía ecuatoriana, estar en goce de los derechos políticos, tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país y haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un lapso mínimo de diez años.

**Art. 221.-** El Tribunal Contencioso Electoral tendrá, además de las funciones que determine la ley, las siguientes:

1. Conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas.
2. Sancionar por incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas electorales.
3. Determinar su organización, y formular y ejecutar su presupuesto.

Sus fallos y resoluciones constituirán jurisprudencia electoral, y serán de última instancia e inmediato cumplimiento.

**Sección III**  
**NORMAS COMUNES DE CONTROL POLÍTICO Y SOCIAL**

**Art. 222.-** Los integrantes del Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral serán sujetos de enjuiciamiento político por el incumplimiento de sus funciones y responsabilidades establecidas en la Constitución y la ley. La Función Legislativa no podrá designar a los reemplazos de las personas destituidas.

**Art. 223.-** Los órganos electorales estarán sujetos al control social; se garantizará a las organizaciones políticas y candidaturas la facultad de control y veeduría de la labor de los organismos electorales.

Los actos y las sesiones de los organismos electorales serán públicos.

**Art. 224.-** Los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral serán designados 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.

## **Capítulo VII ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

### **Sección I SECTOR PÚBLICO**

**Art. 225.-** El sector público comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

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

### **Sección II ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Art. 227.-** La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

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

### **Sección III SERVIDORAS Y SERVIDORES PÚBLICOS**

**Art. 229.-** (Reformado por el Art. 8 de la Enmienda s/n, R.O. 653-S, 21-XII-2015, que la Sentencia No. 018-18-SIN-CC, R.O. E.C. 79, 30-IV-2019, de la Corte Constitucional declaró inconstitucional por la forma; por lo que el presente artículo retorna a su texto original).- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

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

Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo.

La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.

**Art. 230.-** En el ejercicio del servicio público se prohíbe, además de lo que determine la ley:

1. Desempeñar más de un cargo público simultáneamente a excepción de la docencia universitaria siempre que su horario lo permita.
2. El nepotismo.
3. Las acciones de discriminación de cualquier tipo.

**Art. 231.-** Las servidoras y servidores públicos sin excepción presentarán, al iniciar y al finalizar su gestión y con la periodicidad que determine la ley, una declaración patrimonial jurada que incluirá activos y pasivos, así como la autorización para que, de ser necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias; quienes incumplan este deber no podrán posesionarse en sus cargos. Los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional harán una declaración patrimonial adicional, de forma previa a la obtención de ascensos y a su retiro.

La Contraloría General del Estado examinará y confrontará las declaraciones e investigará los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito. La falta de presentación de la declaración al término de las funciones o la inconsistencia no justificada entre las declaraciones hará presumir enriquecimiento ilícito.

Cuando existan graves indicios de testaferrismo, la Contraloría podrá solicitar declaraciones similares a terceras personas vinculadas con quien ejerza o haya ejercido una función pública.

**Art. 232.-** No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan.

Las servidoras y servidores públicos se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios.

**Art. 233.-** (Sustituido por el Anexo No. 1 de la Pregunta No. 1 del Referéndum, efectuada el 4 de febrero de 2018, R.O. 181-S, 15-II-2018).- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados a las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas.

Las personas contra quienes exista sentencia condenatoria ejecutoriada por los delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias, y testaferrismo; así como, lavado de activos, asociación ilícita, y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción; estarán impedidos para ser candidatos a cargos de elección popular, para contratar con el Estado, para desempeñar empleos o cargos públicos y perderán sus derechos de participación establecidos en la presente Constitución.

**Art. 234.-** El Estado garantizará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos a través de las escuelas, institutos, academias y programas de formación o capacitación del sector público; y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales que operen bajo acuerdos con el Estado.

#### **Sección IV**

##### **PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO**

**Art. 235.-** La Procuraduría General del Estado es un organismo público, técnico jurídico, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigido y representado por la Procuradora o Procurador General del Estado, designado para un período de cuatro años.

**Art. 236.-** 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.

**Art. 237.-** Corresponderá a la Procuradora o Procurador General del Estado, además de las otras funciones que determine la ley:

1. La representación judicial del Estado.
2. El patrocinio del Estado y de sus instituciones.
3. El asesoramiento legal y la absolución de las consultas jurídicas a los organismos y entidades del sector público con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de la ley, en aquellos temas en que la Constitución o la ley no otorguen competencias a otras autoridades u organismos.
4. Controlar con sujeción a la ley los actos y contratos que suscriban los organismos y entidades del sector público.

#### **Título V**

##### **ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO**

#### **Capítulo I**

##### **PRINCIPIOS GENERALES**

**Art. 238.-** Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales.

**Art. 239.-** El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

**Art. 240.-** Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.

Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

**Art. 241.-** La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.

## **Capítulo II**

### **ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO**

**Art. 242.-** El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.

Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

**Art. 243.-** Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley.

**Art. 244.-** Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones.

**Art. 245.-** La iniciativa para la conformación de una región autónoma corresponderá a los gobiernos provinciales, los que elaborarán un proyecto de ley de regionalización que propondrá la conformación territorial de la nueva región, así como un proyecto de estatuto de autonomía regional.

La Asamblea Nacional aprobará en un plazo máximo de ciento veinte días el proyecto de ley, y en caso de no pronunciarse dentro de este plazo se considerará aprobado. Para negar o archivar el proyecto de ley, la Asamblea Nacional requerirá de los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.

El proyecto de estatuto será presentado ante la Corte Constitucional para que verifique su conformidad con la Constitución. El dictamen correspondiente se emitirá en un plazo máximo de cuarenta y cinco días, y en caso de no emitirse dentro de éste se entenderá que el dictamen es favorable.

Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional y la aprobación del proyecto de ley orgánica, se convocará a consulta popular en las provincias que formarían la región, para que se pronuncien sobre el estatuto regional.

Si la consulta fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, entrará en vigencia la ley y su estatuto, y se convocará a elecciones regionales en los siguientes cuarenta y cinco días para nombrar a las autoridades y representantes correspondientes.

**Art. 246.-** El estatuto aprobado será la norma institucional básica de la región y establecerá su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá. Las reformas al estatuto se realizarán con sujeción al proceso en él establecido y requerirán de dictamen favorable de la Corte Constitucional.

**Art. 247.-** El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la

población nacional podrán constituir un distrito metropolitano.

Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano.

Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan.

El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones.

**Art. 248.-** Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación.

**Art. 249.-** Los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad. La ley regulará y garantizará la aplicación de estos derechos.

**Art. 250.-** El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del sumak kawsay.

### Capítulo III

#### GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS Y RÉGIMENES ESPECIALES

**Art. 251.-** Cada región autónoma elegirá por votación a su consejo regional y a su gobernadora o gobernador regional, que lo presidirá y tendrá voto dirimente. Los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población urbana y rural por un período de cuatro años, y entre ellos se elegirá una vicegobernadora o vicegobernador.

Cada gobierno regional establecerá en su estatuto los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución prevea.

**Art. 252.-** Cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital, que estará integrado por una prefecta o prefecto y una viceprefecta o viceprefecto elegidos por votación popular; por alcaldesas o alcaldes, o concejales o concejales en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales, de acuerdo con la ley.

La prefecta o prefecto será la máxima autoridad administrativa, que presidirá el Consejo con voto dirimente, y en su ausencia temporal o definitiva será reemplazado por la persona que ejerza la viceprefectura, elegida por votación popular en binomio con la prefecta o prefecto.

**Art. 253.-** Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejales y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley.

**Art. 254.-** Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. La alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad

administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente.

Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado.

**Art. 255.-** Cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá. La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales estarán determinadas en la ley.

**Art. 256.-** Quienes ejerzan la gobernación territorial y las alcaldías metropolitanas, serán miembros de un gabinete territorial de consulta que será convocado por la Presidencia de la República de manera periódica.

**Art. 257.-** En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.

Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones.

**Art. 258.-** La provincia de Galápagos tendrá un gobierno de régimen especial. Su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, de conformidad con lo que la ley determine.

Su administración estará a cargo de un Consejo de Gobierno presidido por el representante de la Presidencia de la República e integrado por las alcaldesas y alcaldes de los municipios de la provincia de Galápagos, representante de las juntas parroquiales y los representantes de los organismos que determine la ley.

Dicho Consejo de Gobierno tendrá a su cargo la planificación, manejo de los recursos y organización de las actividades que se realicen en la provincia. La ley definirá el organismo que actuará en calidad de secretaría técnica.

Para la protección del distrito especial de Galápagos se limitarán los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente. En materia de ordenamiento territorial, el Consejo de Gobierno dictará las políticas en coordinación con los municipios y juntas parroquiales, quienes las ejecutarán.

Las personas residentes permanentes afectadas por la limitación de los derechos tendrán acceso preferente a los recursos naturales y a las actividades ambientalmente sustentables.

**Art. 259.-** Con la finalidad de precautelar la biodiversidad del ecosistema amazónico, el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas de desarrollo sustentable que, adicionalmente, compensen las inequidades de su desarrollo y consoliden la soberanía.

#### **Capítulo IV**

##### **RÉGIMEN DE COMPETENCIAS**

**Art. 260.-** El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio

concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

**Art. 261.-** El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

1. La defensa nacional, protección interna y orden público.
2. Las relaciones internacionales.
3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.
4. La planificación nacional.
5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.
6. (Reformado por el Art. 10 de la Enmienda s/n, R.O. 653-S, 21-XII-2015, que la Sentencia No. 018-18-SIN-CC, R.O. E.C. 79, 30-IV-2019, de la Corte Constitucional declaró inconstitucional por la forma; por lo que el presente artículo retorna a su texto original).-Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.
7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.
8. El manejo de desastres naturales.
9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales.
10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.
11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.
12. El control y administración de las empresas públicas nacionales.

**Art. 262.-** Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:

1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.
2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.
4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.
6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.
7. Fomentar las actividades productivas regionales.



8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.

9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.

**Art. 263.-** Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.

2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.

3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.

4. La gestión ambiental provincial.

5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.

6. Fomentar la actividad agropecuaria.

7. Fomentar las actividades productivas provinciales.

8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales.

**Art. 264.-** Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.

2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.

3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.

4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.

5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.

7. (Sustituido por el Art. 11 de la Enmienda s/n, R.O. 653-S, 21-XII-2015, que la Sentencia No. 018-18-SIN-CC, R.O. E.C. 79, 30-IV-2019, de la Corte Constitucional declaró inconstitucional por la forma; por lo que el presente artículo retorna a su texto original).- Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al

desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.

8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.

9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.

10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.

11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.

12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.

13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.

**Art. 265.-** El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades.

**Art. 266.-** Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.

**Art. 267.-** Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.

2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.

3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.

4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.

5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.

6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.

7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones.

**Art. 268.-** La ley determinará los casos excepcionales, el procedimiento y la forma de control, en los que por omisión o deficiente ejecución de una competencia se podrá intervenir en la gestión del gobierno autónomo descentralizado en esa competencia, en forma temporal y subsidiaria, hasta que se supere la causa que motivó la intervención.

**Art. 269.-** El sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones:

1. Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias.

2. Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor del gobierno autónomo descentralizado.

3. Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin incurrir en la superposición de competencias.

4. Asignar las competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia.

5. Resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional.

## Capítulo V RECURSOS ECONÓMICOS

**Art. 270.-** Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.

**Art. 271.-** Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público.

Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados.

**Art. 272.-** La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:

1. Tamaño y densidad de la población.

2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.

3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan

de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

**Art. 273.-** Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias.

Los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables en el ámbito territorial de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados se cuantificarán por un organismo técnico, que se integrará en partes iguales por delegados del Ejecutivo y de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley orgánica correspondiente.

Únicamente en caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales no permanentes para los gobiernos autónomos descentralizados.

**Art. 274.-** Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley.

## **Título VI RÉGIMEN DE DESARROLLO**

### **Capítulo I PRINCIPIOS GENERALES**


**Art. 275.-** El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay.

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.

**Art. 276.-** El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.

 2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.

3. Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.

4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.

5. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e

impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.

6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.

7. Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural.

**Art. 277.-** Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado:

1. Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza.
2. Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo.
3. Generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento.
4. Producir bienes, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos.
5. Impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley.
6. Promover e impulsar la ciencia, la tecnología, las artes, los saberes ancestrales y en general las actividades de la iniciativa creativa comunitaria, asociativa, cooperativa y privada.

**Art. 278.-** Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde:

1. Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.
2. Producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental.

## Capítulo II

### PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO

**Art. 279.-** El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República.

Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley.

Los consejos ciudadanos serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional.

**Art. 280.-** El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y

coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

### **Capítulo III**

#### **SOBERANÍA ALIMENTARIA**

**Art. 281.-** La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente.

Para ello, será responsabilidad del Estado:

1. Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria.
2. Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos.
3. Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria.
4. Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos.
5. Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción.
6. Promover la preservación y recuperación de la agrobiodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella; así como el uso, la conservación e intercambio libre de semillas.
7. Precautelar que los animales destinados a la alimentación humana estén sanos y sean criados en un entorno saludable.
8. Asegurar el desarrollo de la investigación científica y de la innovación tecnológica apropiadas para garantizar la soberanía alimentaria.
9. Regular bajo normas de bioseguridad el uso y desarrollo de biotecnología, así como su experimentación, uso y comercialización.
10. Fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y de consumidores, así como las de comercialización y distribución de alimentos que promueva la equidad entre espacios rurales y urbanos.
11. Generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos. Impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especulación con productos alimenticios.
12. Dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales o antrópicos que pongan en riesgo el acceso a la alimentación. Los alimentos recibidos de ayuda internacional no deberán afectar la salud ni el futuro de la producción de alimentos producidos localmente.
13. Prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que

pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre sus efectos.

14. Adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas de pequeños productores y productoras.

**Art. 282.-** El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra.

Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes.

El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.

## **Capítulo IV SOBERANÍA ECONÓMICA**

### **Sección I SISTEMA ECONÓMICO Y POLÍTICA ECONÓMICA**

**Art. 283.-** El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

**Art. 284.-** La política económica tendrá los siguientes objetivos:

1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional.
2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional.
3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética.
4. Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas.
5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.
6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales.
7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo.
8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes.
9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.



## Sección II POLÍTICA FISCAL

**Art. 285.-** La política fiscal tendrá como objetivos específicos:

1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos.
2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados.
3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.

**Art. 286.-** Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes.

Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.

**Art. 287.-** Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley.

**Art. 288.-** Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.

## Sección III ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

**Art. 289.-** La contratación de deuda pública en todos los niveles del Estado se regirá por las directrices de la respectiva planificación y presupuesto, y será autorizada por un comité de deuda y financiamiento de acuerdo con la ley, que definirá su conformación y funcionamiento. El Estado promoverá las instancias para que el poder ciudadano vigile y audite el endeudamiento público.

**Art. 290.-** El endeudamiento público se sujetará a las siguientes regulaciones:

1. Se recurrirá al endeudamiento público solo cuando los ingresos fiscales y los recursos provenientes de cooperación internacional sean insuficientes.
2. Se velará para que el endeudamiento público no afecte a la soberanía, los derechos, el buen vivir y la preservación de la naturaleza.
3. Con endeudamiento público se financiarán exclusivamente programas y proyectos de inversión para infraestructura, o que tengan capacidad financiera de pago. Sólo se podrá refinanciar deuda pública externa, siempre que las nuevas condiciones sean más beneficiosas para el Ecuador.
4. Los convenios de renegociación no contendrán, de forma tácita o expresa, ninguna forma de anatocismo o usura.
5. Se procederá a la impugnación de las deudas que se declaren ilegítimas por organismo competente. En caso de ilegalidad declarada, se ejercerá el derecho de repetición.
6. Serán imprescriptibles las acciones por las responsabilidades administrativas o

civiles causadas por la adquisición y manejo de deuda pública.

7. Se prohíbe la estatización de deudas privadas.

8. La concesión de garantías de deuda por parte del Estado se regulará por ley.

9. La Función Ejecutiva podrá decidir si asumir o no asumir deudas de los gobiernos autónomos descentralizados.

**Art. 291.-** Los órganos competentes que la Constitución y la ley determinen realizarán análisis financieros, sociales y ambientales previos del impacto de los proyectos que impliquen endeudamiento público, para determinar su posible financiación. Dichos órganos realizarán el control y la auditoría financiera, social y ambiental en todas las fases del endeudamiento público interno y externo, tanto en la contratación como en el manejo y la renegociación.

#### **Sección IV**

#### **PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO**

**Art. 292.-** El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.

**Art. 293.-** La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía.

Los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley.

**Art. 294.-** La Función Ejecutiva elaborará cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual. La Asamblea Nacional controlará que la proforma anual y la programación cuatrianual se adecuen a la Constitución, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, las aprobará u observará.

**Art. 295.-** La Función Ejecutiva presentará a la Asamblea Nacional la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual durante los primeros noventa días de su gestión y, en los años siguientes, sesenta días antes del inicio del año fiscal respectivo. La Asamblea Nacional aprobará u observará, en los treinta días siguientes y en un solo debate, la proforma anual y la programación cuatrianual. Si transcurrido este plazo la Asamblea Nacional no se pronuncia, entrarán en vigencia la proforma y la programación elaboradas por la Función Ejecutiva. Las observaciones de la Asamblea Nacional serán sólo por sectores de ingresos y gastos, sin alterar el monto global de la proforma.

En caso de observación a la proforma o programación por parte de la Asamblea Nacional, la Función Ejecutiva, en el plazo de diez días, podrá aceptar dicha observación y enviar una nueva propuesta a la Asamblea Nacional, o ratificarse en su propuesta original. La Asamblea Nacional, en los diez días siguientes, podrá ratificar sus observaciones, en un solo debate, con el voto de dos tercios de sus integrantes. De lo contrario, entrarán en vigencia la programación o proforma enviadas en segunda instancia por la Función Ejecutiva.

Hasta que se apruebe el presupuesto del año en que se posesiona la Presidenta o Presidente de la República, regirá el presupuesto anterior. Cualquier aumento de gastos durante la ejecución presupuestaria deberá ser aprobado por la Asamblea

Nacional, dentro del límite establecido por la ley.

Toda la información sobre el proceso de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto será pública y se difundirá permanentemente a la población por los medios más adecuados.

**Art. 296.-** La Función Ejecutiva presentará cada semestre a la Asamblea Nacional el informe sobre la ejecución presupuestaria. De igual manera los gobiernos autónomos descentralizados presentarán cada semestre informes a sus correspondientes órganos de fiscalización sobre la ejecución de los presupuestos. La ley establecerá las sanciones en caso de incumplimiento.

**Art. 297.-** Todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Las instituciones y entidades que reciban o transfieran bienes o recursos públicos se someterán a las normas que las regulan y a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público.

**Art. 298.-** Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias.

**Art. 299.-** El Presupuesto General del Estado se gestionará a través de una Cuenta Única del Tesoro Nacional abierta en el Banco Central, con las subcuentas correspondientes.

En el Banco Central se crearán cuentas especiales para el manejo de los depósitos de las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados, y las demás cuentas que correspondan.

Los recursos públicos se manejarán en la banca pública, de acuerdo con la ley. La ley establecerá los mecanismos de acreditación y pagos, así como de inversión de recursos financieros. Se prohíbe a las entidades del sector público invertir sus recursos en el exterior sin autorización legal.

## Sección V RÉGIMEN TRIBUTARIO

**Art. 300.-** El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

**Art. 301.-** Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

## Sección VI POLÍTICA MONETARIA, CAMBIARIA, CREDITICIA Y FINANCIERA

**Art. 302.-** Las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera tendrán como objetivos:

1. Suministrar los medios de pago necesarios para que el sistema económico opere con eficiencia.
2. Establecer niveles de liquidez global que garanticen adecuados márgenes de seguridad financiera.
3. Orientar los excedentes de liquidez hacia la inversión requerida para el desarrollo del país.
4. Promover niveles y relaciones entre las tasas de interés pasivas y activas que estimulen el ahorro nacional y el financiamiento de las actividades productivas, con el propósito de mantener la estabilidad de precios y los equilibrios monetarios en la balanza de pagos, de acuerdo al objetivo de estabilidad económica definido en la Constitución.

**Art. 303.-** La formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva y se instrumentará a través del Banco Central. La ley regulará la circulación de la moneda con poder liberatorio en el territorio ecuatoriano.

La ejecución de la política crediticia y financiera también se ejercerá a través de la banca pública.

El Banco Central es una persona jurídica de derecho público, cuya organización y funcionamiento será establecido por la ley.

## **Sección VII**

### **POLÍTICA COMERCIAL**

**Art. 304.-** La política comercial tendrá los siguientes objetivos:

1. Desarrollar, fortalecer y dinamizar los mercados internos a partir del objetivo estratégico establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.
2. Regular, promover y ejecutar las acciones correspondientes para impulsar la inserción estratégica del país en la economía mundial.
3. Fortalecer el aparato productivo y la producción nacionales.
4. Contribuir a que se garanticen la soberanía alimentaria y energética, y se reduzcan las desigualdades internas.
5. Impulsar el desarrollo de las economías de escala y del comercio justo.
6. Evitar las prácticas monopólicas y oligopólicas, particularmente en el sector privado, y otras que afecten el funcionamiento de los mercados.

**Art. 305.-** La creación de aranceles y la fijación de sus niveles son competencia exclusiva de la Función Ejecutiva.

**Art. 306.-** El Estado promoverá las exportaciones ambientalmente responsables, con preferencia de aquellas que generen mayor empleo y valor agregado, y en particular las exportaciones de los pequeños y medianos productores y del sector artesanal.

El Estado propiciará las importaciones necesarias para los objetivos del desarrollo y desincentivará aquellas que afecten negativamente a la producción nacional, a la población y a la naturaleza.

**Art. 307.-** Los contratos celebrados por el Estado con personas naturales o jurídicas extranjeras llevarán implícita la renuncia de éstas a toda reclamación diplomática, salvo contrataciones que correspondan al servicio diplomático.

## Sección VIII SISTEMA FINANCIERO

**Art. 308.-** Las actividades financieras son un servicio de orden público, y podrán ejercerse, previa autorización del Estado, de acuerdo con la ley; tendrán la finalidad fundamental de preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para la consecución de los objetivos de desarrollo del país. Las actividades financieras intermediarán de forma eficiente los recursos captados para fortalecer la inversión productiva nacional, y el consumo social y ambientalmente responsable.


El Estado fomentará el acceso a los servicios financieros y a la democratización del crédito. Se prohíben las prácticas colusorias, el anatocismo y la usura.

La regulación y el control del sector financiero privado no trasladarán la responsabilidad de la solvencia bancaria ni supondrán garantía alguna del Estado. Las administradoras y administradores de las instituciones financieras y quienes controlen su capital serán responsables de su solvencia. Se prohíbe el congelamiento o la retención arbitraria o generalizada de los fondos o depósitos en las instituciones financieras públicas o privadas.

**Art. 309.-** El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez. Estas entidades serán autónomas. Los directivos de las entidades de control serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus decisiones.

**Art. 310.-** El sector financiero público tendrá como finalidad la prestación sustentable, eficiente, accesible y equitativa de servicios financieros. El crédito que otorgue se orientará de manera preferente a incrementar la productividad y competitividad de los sectores productivos que permitan alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo y de los grupos menos favorecidos, a fin de impulsar su inclusión activa en la economía.

**Art. 311.-** El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria.

**Art. 312.-**  (Reformado por el Anexo No. 3 de la Pregunta No. 3 de la Consulta Popular, efectuada el 7 de mayo de 2011, R.O. 490-S, 13-VII-2011).- Las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas privadas de comunicación de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, no podrán ser titulares, directa ni indirectamente, de acciones y participaciones, en empresas ajenas a la actividad financiera o comunicacional, según el caso. Los respectivos organismos de control serán los encargados de regular esta disposición, de conformidad con el marco constitucional y normativo vigente.

Se prohíbe la participación en el control del capital, la inversión o el patrimonio de los medios de comunicación social, a entidades o grupos financieros, sus representantes legales, miembros de su directorio y accionistas.

Cada entidad integrante del sistema financiero nacional tendrá una defensora o defensor del cliente, que será independiente de la institución y designado de acuerdo con la ley.

## Capítulo V

### SECTORES ESTRATÉGICOS, SERVICIOS Y EMPRESAS PÚBLICAS

**Art. 313.-** El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.

Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.

#### **Nota:**

Mediante Sentencia No. 001-12-SIC-CC (R.O. 629-S, 30-I-2012), la Corte Constitucional interpretó los Arts. 313, 315 y 316 de la Constitución de la República en el siguiente sentido:

"1. De conformidad con lo manifestado en los considerandos que anteceden, el Pleno de la Corte Constitucional interpreta los artículos 313, 315 y 316 de la Constitución de la República, en los siguientes términos: Debe entenderse que las empresas públicas únicamente gozan de la facultad de gestionar los sectores estratégicos y/o prestar los servicios públicos, para los que hubieren sido autorizadas, sin que les esté permitido a su vez, a dichas empresas públicas, delegar a la iniciativa privada la gestión de los sectores estratégicos y/o la prestación de los servicios públicos, lo cual es competencia de los organismos pertinentes conforme lo establecido en la ley.

2. Por lo tanto, solo el Estado Central puede autorizar a las empresas públicas la gestión de los sectores estratégicos y/o la prestación de los servicios públicos. Dicha autorización se realizará a través de las autoridades de control y regulación competentes de la Administración Pública o gobierno central, que tengan dicha atribución legal. Interpretese la gestión del sector estratégico como la prestación del servicio público relacionado con el respectivo sector estratégico.

3. Por otra parte, debe interpretarse que el Estado Central, a través de las autoridades de control y regulación competentes de la Administración Pública o gobierno central, que tengan dicha atribución legal, podrá delegar a empresas mixtas, o excepcionalmente a la iniciativa privada o economía popular y solidaria, la gestión de los sectores estratégicos y/o la prestación de los servicios públicos, en los casos contemplados en la ley de la materia o sector pertinente.

4. También debe interpretarse que cuando las instituciones del Estado requieran gestionar algún sector estratégico como medio para poder prestar los servicios públicos que les son inherentes, como en el ejemplo que expone el señor presidente de la república en la solicitud de interpretación constitucional, respecto al Ministerio de Defensa, aquellas no necesitan constituir empresas públicas ni compañías de economía mixta para poder acceder a los títulos habilitantes respectivos, a través de las autoridades de control y regulación competentes de la Administración Pública o gobierno central, que tengan dicha atribución legal. Así, para concederle frecuencias dentro del espacio radioeléctrico al Ministerio de Defensa para la gestión de sus comunicaciones, dicha entidad podría ser directamente beneficiaria de un título habilitante, sin necesidad de tener que constituir una empresa pública.

5. Asimismo, se interpretará en lo atinente a casos de excepción indicados en el



punto 3 de esta sentencia esto es, para que la iniciativa privada y la economía popular y solidaria puedan gestionar sectores estratégicos y/o prestar servicios públicos en el ámbito de las disposiciones constitucionales consultadas, deberán ceñirse a lo establecido en la ley correspondiente y a lo regulado por las autoridades competentes de la Administración Pública o gobierno central, que tengan dicha atribución legal.

6. De Conformidad con lo establecido en el artículo 52 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, aplicables a la presente causa, esta sentencia interpretativa tiene carácter normativo y rige hacia el futuro, así como el carácter vinculante general, de conformidad con lo señalado en el artículo 159 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 del 22 de octubre del 2009."

**Art. 314.-** El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley.

El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación.

**Art. 315.-** El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.

Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales.

Los excedentes podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo. Los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado.

La ley definirá la participación de las empresas públicas en empresas mixtas en las que el Estado siempre tendrá la mayoría accionaria, para la participación en la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos.

**Nota:**

Mediante Sentencia No. 001-12-SIC-CC (R.O. 629-S, 30-I-2012), la Corte Constitucional interpretó los Arts. 313, 315 y 316 de la Constitución de la República en el siguiente sentido:

"1. De conformidad con lo manifestado en los considerandos que anteceden, el Pleno de la Corte Constitucional interpreta los artículos 313, 315 y 316 de la Constitución de la República, en los siguientes términos: Debe entenderse que las empresas públicas únicamente gozan de la facultad de gestionar los sectores estratégicos y/o prestar los servicios públicos, para los que hubieren sido autorizadas, sin que les esté permitido a su vez, a dichas empresas públicas, delegar a la iniciativa privada la gestión de los sectores estratégicos y/o la prestación de los servicios públicos, lo cual es competencia de los organismos pertinentes conforme lo establecido en la ley.



2. Por lo tanto, solo el Estado Central puede autorizar a las empresas públicas la gestión de los sectores estratégicos y/o la prestación de los servicios públicos. Dicha autorización se realizará a través de las autoridades de control y regulación competentes de la Administración Pública o gobierno central, que tengan dicha atribución legal. Interpretese la gestión del sector estratégico como la prestación del servicio público relacionado con el respectivo sector estratégico.

3. Por otra parte, debe interpretarse que el Estado Central, a través de las autoridades de control y regulación competentes de la Administración Pública o gobierno central, que tengan dicha atribución legal, podrá delegar a empresas mixtas, o excepcionalmente a la iniciativa privada o economía popular y solidaria, la gestión de los sectores estratégicos y/o la prestación de los servicios públicos, en los casos contemplados en la ley de la materia o sector pertinente.

4. También debe interpretarse que cuando las instituciones del Estado requieran gestionar algún sector estratégico como medio para poder prestar los servicios públicos que les son inherentes, como en el ejemplo que expone el señor presidente de la república en la solicitud de interpretación constitucional, respecto al Ministerio de Defensa, aquellas no necesitan constituir empresas públicas ni compañías de economía mixta para poder acceder a los títulos habilitantes respectivos, a través de las autoridades de control y regulación competentes de la Administración Pública o gobierno central, que tengan dicha atribución legal. Así, para concederle frecuencias dentro del espacio radioeléctrico al Ministerio de Defensa para la gestión de sus comunicaciones, dicha entidad podría ser directamente beneficiaria de un título habilitante, sin necesidad de tener que constituir una empresa pública.

5. Asimismo, se interpretará en lo atinente a casos de excepción indicados en el punto 3 de esta sentencia esto es, para que la iniciativa privada y la economía popular y solidaria puedan gestionar sectores estratégicos y/o prestar servicios públicos en el ámbito de las disposiciones constitucionales consultadas, deberán ceñirse a lo establecido en la ley correspondiente y a lo regulado por las autoridades competentes de la Administración Pública o gobierno central, que tengan dicha atribución legal.

6. De Conformidad con lo establecido en el artículo 52 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, aplicables a la presente causa, esta sentencia interpretativa tiene carácter normativo y rige hacia el futuro, así como el carácter vinculante general, de conformidad con lo señalado en el artículo 159 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 del 22 de octubre del 2009."

**Art. 316.-** El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico.

El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley.

**Nota:**

Mediante Sentencia No. 001-12-SIC-CC (R.O. 629-S, 30-I-2012), la Corte Constitucional interpretó los Arts. 313, 315 y 316 de la Constitución de la República en el siguiente sentido:

"1. De conformidad con lo manifestado en los considerandos que anteceden, el Pleno de la Corte Constitucional interpreta los artículos 313, 315 y 316 de la

Constitución de la República, en los siguientes términos: Debe entenderse que las empresas públicas únicamente gozan de la facultad de gestionar los sectores estratégicos y/o prestar los servicios públicos, para los que hubieren sido autorizadas, sin que les esté permitido a su vez, a dichas empresas públicas, delegar a la iniciativa privada la gestión de los sectores estratégicos y/o la prestación de los servicios públicos, lo cual es competencia de los organismos pertinentes conforme lo establecido en la ley.

2. Por lo tanto, solo el Estado Central puede autorizar a las empresas públicas la gestión de los sectores estratégicos y/o la prestación de los servicios públicos. Dicha autorización se realizará a través de las autoridades de control y regulación competentes de la Administración Pública o gobierno central, que tengan dicha atribución legal. Interpretese la gestión del sector estratégico como la prestación del servicio público relacionado con el respectivo sector estratégico.

3. Por otra parte, debe interpretarse que el Estado Central, a través de las autoridades de control y regulación competentes de la Administración Pública o gobierno central, que tengan dicha atribución legal, podrá delegar a empresas mixtas, o excepcionalmente a la iniciativa privada o economía popular y solidaria, la gestión de los sectores estratégicos y/o la prestación de los servicios públicos, en los casos contemplados en la ley de la materia o sector pertinente.

4. También debe interpretarse que cuando las instituciones del Estado requieran gestionar algún sector estratégico como medio para poder prestar los servicios públicos que les son inherentes, como en el ejemplo que expone el señor presidente de la república en la solicitud de interpretación constitucional, respecto al Ministerio de Defensa, aquellas no necesitan constituir empresas públicas ni compañías de economía mixta para poder acceder a los títulos habilitantes respectivos, a través de las autoridades de control y regulación competentes de la Administración Pública o gobierno central, que tengan dicha atribución legal. Así, para concederle frecuencias dentro del espacio radioeléctrico al Ministerio de Defensa para la gestión de sus comunicaciones, dicha entidad podría ser directamente beneficiaria de un título habilitante, sin necesidad de tener que constituir una empresa pública.

5. Asimismo, se interpretará en lo atinente a casos de excepción indicados en el punto 3 de esta sentencia esto es, para que la iniciativa privada y la economía popular y solidaria puedan gestionar sectores estratégicos y/o prestar servicios públicos en el ámbito de las disposiciones constitucionales consultadas, deberán ceñirse a lo establecido en la ley correspondiente y a lo regulado por las autoridades competentes de la Administración Pública o gobierno central, que tengan dicha atribución legal.

6. De Conformidad con lo establecido en el artículo 52 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, aplicables a la presente causa, esta sentencia interpretativa tiene carácter normativo y rige hacia el futuro, así como el carácter vinculante general, de conformidad con lo señalado en el artículo 159 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 del 22 de octubre del 2009."

**Art. 317.-** Los recursos naturales no renovables pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado. En su gestión, el Estado priorizará la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza, el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias y de participaciones empresariales; y minimizará los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico.

**Art. 318.-** El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la

naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua.

La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias.

El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios.

El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley.

## **Capítulo VI TRABAJO Y PRODUCCIÓN**

### **Sección I FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y SU GESTIÓN**

**Art. 319.-** Se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas.

El Estado promoverá las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población y desincentivará aquellas que atenten contra sus derechos o los de la naturaleza; alentará la producción que satisfaga la demanda interna y garantice una activa participación del Ecuador en el contexto internacional.

**Art. 320.-** En las diversas formas de organización de los procesos de producción se estimulará una gestión participativa, transparente y eficiente.

La producción, en cualquiera de sus formas, se sujetará a principios y normas de calidad, sostenibilidad, productividad sistémica, valoración del trabajo y eficiencia económica y social.

### **Sección II TIPOS DE PROPIEDAD**

**Art. 321.-** El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental.

**Art. 322.-** Se reconoce la propiedad intelectual de acuerdo con las condiciones que señale la ley. Se prohíbe toda forma de apropiación de conocimientos colectivos, en el ámbito de las ciencias, tecnologías y saberes ancestrales. Se prohíbe también la apropiación sobre los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agro-biodiversidad.

**Art. 323.-** Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación.

**Art. 324.-** El Estado garantizará la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres

y hombres en el acceso a la propiedad y en la toma de decisiones para la administración de la sociedad conyugal.

### Sección III FORMAS DE TRABAJO Y SU RETRIBUCIÓN

**Art. 325.-** El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores.

**Art. 326.-** (Reformado por el Art. 9 de la Enmienda s/n, R.O. 653-S, 21-XII-2015, que la Sentencia No. 018-18-SIN-CC, R.O. E.C. 79, 30-IV-2019, de la Corte Constitucional declaró inconstitucional por la forma; por lo que el presente artículo retorna a su texto original).- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:

1. El Estado impulsará el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo.
2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario.
3. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras.
4. A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración.
5. Toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar.
6. Toda persona rehabilitada después de un accidente de trabajo o enfermedad, tendrá derecho a ser reintegrada al trabajo y a mantener la relación laboral, de acuerdo con la ley.
7. Se garantizará el derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras, sin autorización previa. Este derecho comprende el de formar sindicatos, gremios, asociaciones y otras formas de organización, afiliarse a las de su elección y desafiliarse libremente. De igual forma, se garantizará la organización de los empleadores.
8. El Estado estimulará la creación de organizaciones de las trabajadoras y trabajadores, y empleadoras y empleadores, de acuerdo con la ley; y promoverá su funcionamiento democrático, participativo y transparente con alternabilidad en la dirección.
9. Para todos los efectos de la relación laboral en las instituciones del Estado, el sector laboral estará representado por una sola organización.
10. Se adoptará el diálogo social para la solución de conflictos de trabajo y formulación de acuerdos.
11. Será válida la transacción en materia laboral siempre que no implique renuncia de derechos y se celebre ante autoridad administrativa o juez competente.
12. Los conflictos colectivos de trabajo, en todas sus instancias, serán sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje.
13. Se garantizará la contratación colectiva entre personas trabajadoras y

empleadoras, con las excepciones que establezca la ley.

14. Se reconocerá el derecho de las personas trabajadoras y sus organizaciones sindicales a la huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias en estos casos. Las personas empleadoras tendrán derecho al paro de acuerdo con la ley.

15. Se prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones. La ley establecerá límites que aseguren el funcionamiento de dichos servicios.

16. En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública. Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo.

**Art. 327.-** La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa.

Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, la contratación laboral por horas, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva. El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley.

**Art. 328.-** La remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia; será inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos.

El Estado fijará y revisará anualmente el salario básico establecido en la ley, de aplicación general y obligatoria.

El pago de remuneraciones se dará en los plazos convenidos y no podrá ser disminuido ni descontado, salvo con autorización expresa de la persona trabajadora y de acuerdo con la ley.

Lo que el empleador deba a las trabajadoras y trabajadores, por cualquier concepto, constituye crédito privilegiado de primera clase, con preferencia aun a los hipotecarios.

Para el pago de indemnizaciones, la remuneración comprende todo lo que perciba la persona trabajadora en dinero, en servicios o en especies, inclusive lo que reciba por los trabajos extraordinarios y suplementarios, a destajo, comisiones, participación en beneficios o cualquier otra retribución que tenga carácter normal. Se exceptuarán el porcentaje legal de utilidades, los viáticos o subsidios ocasionales y las remuneraciones adicionales.

Las personas trabajadoras del sector privado tienen derecho a participar de las utilidades líquidas de las empresas, de acuerdo con la ley. La ley fijará los límites de esa participación en las empresas de explotación de recursos no renovables. En las empresas en las cuales el Estado tenga participación mayoritaria, no habrá pago de utilidades. Todo fraude o falsedad en la declaración de utilidades que perjudique este derecho se sancionará por la ley.

**Art. 329.-** Las jóvenes y los jóvenes tendrán el derecho de ser sujetos activos en la producción, así como en las labores de autosustento, cuidado familiar e iniciativas comunitarias. Se impulsarán condiciones y oportunidades con este fin.

Para el cumplimiento del derecho al trabajo de las comunidades, pueblos y nacionalidades, el Estado adoptará medidas específicas a fin de eliminar discriminaciones que los afecten, reconocerá y apoyará sus formas de organización del trabajo, y garantizará el acceso al empleo en igualdad de condiciones.

Se reconocerá y protegerá el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, permitidos por la ley y otras regulaciones. Se prohíbe toda forma de confiscación de sus productos, materiales o herramientas de trabajo.

Los procesos de selección, contratación y promoción laboral se basarán en requisitos de habilidades, destrezas, formación, méritos y capacidades. Se prohíbe el uso de criterios e instrumentos discriminatorios que afecten la privacidad, la dignidad e integridad de las personas.

El Estado impulsará la formación y capacitación para mejorar el acceso y calidad del empleo y las iniciativas de trabajo autónomo. El Estado velará por el respeto a los derechos laborales de las trabajadoras y trabajadores ecuatorianos en el exterior, y promoverá convenios y acuerdos con otros países para la regularización de tales trabajadores.

**Art. 330.-** Se garantizará la inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas con discapacidad. El Estado y los empleadores implementarán servicios sociales y de ayuda especial para facilitar su actividad. Se prohíbe disminuir la remuneración del trabajador con discapacidad por cualquier circunstancia relativa a su condición.

**Art. 331.-** El Estado garantizará a las mujeres igualdad en el acceso al empleo, a la formación y promoción laboral y profesional, a la remuneración equitativa, y a la iniciativa de trabajo autónomo. Se adoptarán todas las medidas necesarias para eliminar las desigualdades.

Se prohíbe toda forma de discriminación, acoso o acto de violencia de cualquier índole, sea directa o indirecta, que afecte a las mujeres en el trabajo.

**Art. 332.-** El Estado garantizará el respeto a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras, lo que incluye la eliminación de riesgos laborales que afecten la salud reproductiva, el acceso y estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas e hijos, derechos de maternidad, lactancia, y el derecho a licencia por paternidad.

Se prohíbe el despido de la mujer trabajadora asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos.

**Art. 333.-** Se reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares

El Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados; de manera especial, proveerá servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales; e impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares.

La protección de la seguridad social se extenderá de manera progresiva a las personas que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado en el hogar, conforme a las condiciones generales del sistema y la ley.

#### Sección IV

### DEMOCRATIZACIÓN DE LOS FACTORES DE PRODUCCIÓN



**Art. 334.-** El Estado promoverá el acceso equitativo a los factores de producción, para lo cual le corresponderá:

1. Evitar la concentración o acaparamiento de factores y recursos productivos, promover su redistribución y eliminar privilegios o desigualdades en el acceso a ellos.
2. Desarrollar políticas específicas para erradicar la desigualdad y discriminación hacia las mujeres productoras, en el acceso a los factores de producción.
3. Impulsar y apoyar el desarrollo y la difusión de conocimientos y tecnologías orientados a los procesos de producción.
4. Desarrollar políticas de fomento a la producción nacional en todos los sectores, en especial para garantizar la soberanía alimentaria y la soberanía energética, generar empleo y valor agregado.
5. Promover los servicios financieros públicos y la democratización del crédito.

#### **Sección V** **INTERCAMBIOS ECONÓMICOS Y COMERCIO JUSTO**

**Art. 335.-** El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos.

El Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal.

**Art. 336.-** El Estado impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad.

El Estado asegurará la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que se definirá mediante ley.

**Art. 337.-** El Estado promoverá el desarrollo de infraestructura para el acopio, transformación, transporte y comercialización de productos para la satisfacción de las necesidades básicas internas, así como para asegurar la participación de la economía ecuatoriana en el contexto regional y mundial a partir de una visión estratégica.

#### **Sección VI** **AHORRO E INVERSIÓN**

**Art. 338.-** El Estado promoverá y protegerá el ahorro interno como fuente de inversión productiva en el país. Asimismo, generará incentivos al retorno del ahorro y de los bienes de las personas migrantes, y para que el ahorro de las personas y de las diferentes unidades económicas se oriente hacia la inversión productiva de calidad.

**Art. 339.-** El Estado promoverá las inversiones nacionales y extranjeras, y establecerá regulaciones específicas de acuerdo a sus tipos, otorgando prioridad a la inversión nacional. Las inversiones se orientarán con criterios de diversificación productiva, innovación tecnológica, y generación de equilibrios regionales y sectoriales.



La inversión extranjera directa será complementaria a la nacional, estará sujeta a un estricto respeto del marco jurídico y de las regulaciones nacionales, a la aplicación de los derechos y se orientará según las necesidades y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en los diversos planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados.

La inversión pública se dirigirá a cumplir los objetivos del régimen de desarrollo que la Constitución consagra, y se enmarcará en los planes de desarrollo nacional y locales, y en los correspondientes planes de inversión.

## **Título VII RÉGIMEN DEL BUEN VIVIR**

### **Capítulo I INCLUSIÓN Y EQUIDAD**

**Art. 340.-** El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo.

El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación.

El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.

**Art. 341.-** El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad.

La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social.

El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias.

**Art. 342.-** El Estado asignará, de manera prioritaria y equitativa, los recursos suficientes, oportunos y permanentes para el funcionamiento y gestión del sistema.

### **Sección I EDUCACIÓN**

**Art. 343.-** El sistema nacional de educación tendrá como finalidad el desarrollo de capacidades y potencialidades individuales y colectivas de la población, que posibiliten el aprendizaje, y la generación y utilización de conocimientos,

técnicas, saberes, artes y cultura. El sistema tendrá como centro al sujeto que aprende, y funcionará de manera flexible y dinámica, incluyente, eficaz y eficiente.

El sistema nacional de educación integrará una visión intercultural acorde con la diversidad geográfica, cultural y lingüística del país, y el respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

**Art. 344.-** El sistema nacional de educación comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, y estará articulado con el sistema de educación superior.

El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, que formulará la política nacional de educación; asimismo regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema.

**Art. 345.-** La educación como servicio público se prestará a través de instituciones públicas, fiscomisionales y particulares.

En los establecimientos educativos se proporcionarán sin costo servicios de carácter social y de apoyo psicológico, en el marco del sistema de inclusión y equidad social.

**Art. 346.-** Existirá una institución pública, con autonomía, de evaluación integral interna y externa, que promueva la calidad de la educación.

**Art. 347.-** Será responsabilidad del Estado:

1. Fortalecer la educación pública y la coeducación; asegurar el mejoramiento permanente de la calidad, la ampliación de la cobertura, la infraestructura física y el equipamiento necesario de las instituciones educativas públicas.
2. Garantizar que los centros educativos sean espacios democráticos de ejercicio de derechos y convivencia pacífica. Los centros educativos serán espacios de detección temprana de requerimientos especiales.
3. Garantizar modalidades formales y no formales de educación.
4. Asegurar que todas las entidades educativas impartan una educación en ciudadanía, sexualidad y ambiente, desde el enfoque de derechos.
5. Garantizar el respeto del desarrollo psicoevolutivo de los niños, niñas y adolescentes, en todo el proceso educativo.
6. Erradicar todas las formas de violencia en el sistema educativo y velar por la integridad física, psicológica y sexual de las estudiantes y los estudiantes.
7. Erradicar el analfabetismo puro, funcional y digital, y apoyar los procesos de post-alfabetización y educación permanente para personas adultas, y la superación del rezago educativo.
8. Incorporar las tecnologías de la información y comunicación en el proceso educativo y propiciar el enlace de la enseñanza con las actividades productivas o sociales.
9. Garantizar el sistema de educación intercultural bilingüe, en el cual se utilizará como lengua principal de educación la de la nacionalidad respectiva y el castellano como idioma de relación intercultural, bajo la rectoría de las políticas públicas del Estado y con total respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

10. Asegurar que se incluya en los currículos de estudio, de manera progresiva, la enseñanza de al menos una lengua ancestral.

11. Garantizar la participación activa de estudiantes, familias y docentes en los procesos educativos.

12. Garantizar, bajo los principios de equidad social, territorial y regional que todas las personas tengan acceso a la educación pública.

**Art. 348.-** La educación pública será gratuita y el Estado la financiará de manera oportuna, regular y suficiente. La distribución de los recursos destinados a la educación se regirá por criterios de equidad social, poblacional y territorial, entre otros.

El Estado financiará la educación especial y podrá apoyar financieramente a la educación fiscomisional, artesanal y comunitaria, siempre que cumplan con los principios de gratuidad, obligatoriedad e igualdad de oportunidades, rindan cuentas de sus resultados educativos y del manejo de los recursos públicos, y estén debidamente calificadas, de acuerdo con la ley. Las instituciones educativas que reciban financiamiento público no tendrán fines de lucro.

La falta de transferencia de recursos en las condiciones señaladas será sancionada con la destitución de la autoridad y de las servidoras y servidores públicos remisos de su obligación.

**Art. 349.-** El Estado garantizará al personal docente, en todos los niveles y modalidades, estabilidad, actualización, formación continua y mejoramiento pedagógico y académico; una remuneración justa, de acuerdo a la profesionalización, desempeño y méritos académicos. La ley regulará la carrera docente y el escalafón; establecerá un sistema nacional de evaluación del desempeño y la política salarial en todos los niveles. Se establecerán políticas de promoción, movilidad y alternancia docente.

**Art. 350.-** El sistema de educación superior tiene como finalidad la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo.

**Art. 351.-** El sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva. Este sistema se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

**Art. 352.-** El sistema de educación superior estará integrado por universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes, debidamente acreditados y evaluados.

Estas instituciones, sean públicas o particulares, no tendrán fines de lucro.

**Art. 353.-** El sistema de educación superior se regirá por:

1. Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva.

2. Un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación.

**Art. 354.-** Las universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares, se crearán por ley, previo informe favorable vinculante del organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema, que tendrá como base los informes previos favorables y obligatorios de la institución responsable del aseguramiento de la calidad y del organismo nacional de planificación.

Los institutos superiores tecnológicos, técnicos y pedagógicos, y los conservatorios, se crearán por resolución del organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema, previo informe favorable de la institución de aseguramiento de la calidad del sistema y del organismo nacional de planificación.

La creación y financiamiento de nuevas casas de estudio y carreras universitarias públicas se supeditarán a los requerimientos del desarrollo nacional.

El organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema y el organismo encargado para la acreditación y aseguramiento de la calidad podrán suspender, de acuerdo con la ley, a las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores, tecnológicos y pedagógicos, y conservatorios, así como solicitar la derogatoria de aquellas que se creen por ley.

**Art. 355.-** El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución.

Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable. Dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte.

Sus recintos son inviolables, no podrán ser allanados sino en los casos y términos en que pueda serlo el domicilio de una persona. La garantía del orden interno será competencia y responsabilidad de sus autoridades. Cuando se necesite el resguardo de la fuerza pública, la máxima autoridad de la entidad solicitará la asistencia pertinente.

La autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional.

La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, ni clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial.

**Art. 356.-** La educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel.

El ingreso a las instituciones públicas de educación superior se regulará a través de un sistema de nivelación y admisión, definido en la ley. La gratuidad se vinculará a la responsabilidad académica de las estudiantes y los estudiantes.

Con independencia de su carácter público o particular, se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso, en la permanencia, y en la movilidad y en el egreso, con excepción del cobro de aranceles en la educación particular.

El cobro de aranceles en la educación superior particular contará con mecanismos tales como becas, créditos, cuotas de ingreso u otros que permitan la integración y equidad social en sus múltiples dimensiones.

**Art. 357.-** El Estado garantizará el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior. Las universidades y escuelas politécnicas públicas podrán crear fuentes complementarias de ingresos para mejorar su capacidad académica, invertir en la investigación y en el otorgamiento de becas y créditos, que no implicarán costo o gravamen alguno para quienes estudian en el tercer nivel. La distribución de estos recursos deberá basarse fundamentalmente en la calidad y otros criterios definidos en la ley.

La ley regulará los servicios de asesoría técnica, consultoría y aquellos que involucren fuentes alternativas de ingresos para las universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares.

## **Sección II**

### **SALUD**

**Art. 358.-** El sistema nacional de salud tendrá por finalidad el desarrollo, protección y recuperación de las capacidades y potencialidades para una vida saludable e integral, tanto individual como colectiva, y reconocerá la diversidad social y cultural. El sistema se guiará por los principios generales del sistema nacional de inclusión y equidad social, y por los de bioética, suficiencia e interculturalidad, con enfoque de género y generacional.

**Art. 359.-** El sistema nacional de salud comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos, acciones y actores en salud; abarcará todas las dimensiones del derecho a la salud; garantizará la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación en todos los niveles; y propiciará la participación ciudadana y el control social.

**Art. 360.-** El sistema garantizará, a través de las instituciones que lo conforman, la promoción de la salud, prevención y atención integral, familiar y comunitaria, con base en la atención primaria de salud; articulará los diferentes niveles de atención; y promoverá la complementariedad con las medicinas ancestrales y alternativas.

La red pública integral de salud será parte del sistema nacional de salud y estará conformada por el conjunto articulado de establecimientos estatales, de la seguridad social y con otros proveedores que pertenecen al Estado, con vínculos jurídicos, operativos y de complementariedad.

**Art. 361.-** El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad sanitaria nacional, será responsable de formular la política nacional de salud, y normará, regulará y controlará todas las actividades relacionadas con la salud, así como el funcionamiento de las entidades del sector.

**Art. 362.-** La atención de salud como servicio público se prestará a través de las entidades estatales, privadas, autónomas, comunitarias y aquellas que ejerzan las medicinas ancestrales alternativas y complementarias. Los servicios de salud serán seguros, de calidad y calidez, y garantizarán el consentimiento informado, el acceso a la información y la confidencialidad de la información de los pacientes.

Los servicios públicos estatales de salud serán universales y gratuitos en todos los niveles de atención y comprenderán los procedimientos de diagnóstico, tratamiento, medicamentos y rehabilitación necesarios.

**Art. 363.-** El Estado será responsable de:

1. Formular políticas públicas que garanticen la promoción, prevención, curación, rehabilitación y atención integral en salud y fomentar prácticas saludables en los ámbitos familiar, laboral y comunitario.
2. Universalizar la atención en salud, mejorar permanentemente la calidad y ampliar la cobertura.

3. Fortalecer los servicios estatales de salud, incorporar el talento humano y proporcionar la infraestructura física y el equipamiento a las instituciones públicas de salud.

4. Garantizar las prácticas de salud ancestral y alternativa mediante el reconocimiento, respeto y promoción del uso de sus conocimientos, medicinas e instrumentos.

5. Brindar cuidado especializado a los grupos de atención prioritaria establecidos en la Constitución.

6. Asegurar acciones y servicios de salud sexual y de salud reproductiva, y garantizar la salud integral y la vida de las mujeres, en especial durante el embarazo, parto y postparto.

7. Garantizar la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces, regular su comercialización y promover la producción nacional y la utilización de medicamentos genéricos que respondan a las necesidades epidemiológicas de la población. En el acceso a medicamentos, los intereses de la salud pública prevalecerán sobre los económicos y comerciales.

8. Promover el desarrollo integral del personal de salud.

**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.

**Art. 365.-** Por ningún motivo los establecimientos públicos o privados ni los profesionales de la salud negarán la atención de emergencia. Dicha negativa se sancionará de acuerdo con la ley.

**Art. 366.-** El financiamiento público en salud será oportuno, regular y suficiente, y deberá provenir de fuentes permanentes del Presupuesto General del Estado. Los recursos públicos serán distribuidos con base en criterios de población y en las necesidades de salud.

El Estado financiará a las instituciones estatales de salud y podrá apoyar financieramente a las autónomas y privadas siempre que no tengan fines de lucro, que garanticen gratuidad en las prestaciones, cumplan las políticas públicas y aseguren calidad, seguridad y respeto a los derechos. Estas instituciones estarán sujetas a control y regulación del Estado.

### **Sección III**

#### **SEGURIDAD SOCIAL**

**Art. 367.-** El sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población. La protección de las contingencias se hará efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales.

El sistema se guiará por los principios del sistema nacional de inclusión y equidad social y por los de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad.

**Art. 368.-** El sistema de seguridad social comprenderá las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y

funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia. El Estado normará, regulará y controlará las actividades relacionadas con la seguridad social.

**Art. 369.-** El seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley. Las prestaciones de salud de las contingencias de enfermedad y maternidad se brindarán a través de la red pública integral de salud.

El seguro universal obligatorio se extenderá a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral. Las prestaciones para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado se financiarán con aportes y contribuciones del Estado. La ley definirá el mecanismo correspondiente.

La creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada.

**Art. 370.-** (Reformado por el Art. 12 de la Enmienda s/n, R.O. 653-S, 21-XII-2015, que la Sentencia No. 018-18-SIN-CC, R.O. E.C. 79, 30-IV-2019, de la Corte Constitucional declaró inconstitucional por la forma; por lo que el presente artículo retorna a su texto original).- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad autónoma regulada por la ley, será responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados.

La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas podrán contar con un régimen especial de seguridad social, de acuerdo con la ley; sus entidades de seguridad social formarán parte de la red pública integral de salud y del sistema de seguridad social.

**Art. 371.-** Las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado.

Los recursos del Estado destinados para el seguro universal obligatorio constarán cada año en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos de forma oportuna.

Las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos.

**Art. 372.-** (Reformado por el Art. 13 de la Enmienda s/n, R.O. 653-S, 21-XII-2015, que la Sentencia No. 018-18-SIN-CC, R.O. E.C. 79, 30-IV-2019, de la Corte Constitucional declaró inconstitucional por la forma; por lo que el presente artículo retorna a su texto original).- Los fondos y reservas del seguro universal obligatorio serán propios y distintos de los del fisco, y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones. Ninguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio.

Los fondos provisionales públicos y sus inversiones se canalizarán a través de una institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; su gestión se sujetará a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control del órgano competente.

**Art. 373.-** El seguro social campesino, que forma parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, será un régimen especial del seguro universal obligatorio para proteger a la población rural y a las personas dedicadas a la pesca artesanal; se financiará con el aporte solidario de las personas aseguradas y empleadoras del sistema nacional de seguridad social, con la aportación diferenciada de las jefas o



jefes de las familias protegidas y con las asignaciones fiscales que garanticen su fortalecimiento y desarrollo. El seguro ofrecerá prestaciones de salud y protección contra las contingencias de invalidez, discapacidad, vejez y muerte.

Los seguros públicos y privados, sin excepción, contribuirán al financiamiento del seguro social campesino a través del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

**Art. 374.-** El Estado estimulará la afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior, y asegurará la prestación de contingencias. El financiamiento de estas prestaciones contará con el aporte de las personas afiliadas voluntarias domiciliadas en el exterior.

#### **Sección IV HÁBITAT Y VIVIENDA**

**Art. 375.-** El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual:

1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano.

2. Mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda.

3. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos.

4. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial.

5. Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar.

6. Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos.

7. Asegurará que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos.

8. Garantizará y protegerá el acceso público a las playas de mar y riberas de ríos, lagos y lagunas, y la existencia de vías perpendiculares de acceso.

El Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda.

**Art. 376.-** Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado.

#### **Sección V CULTURA**

**Art. 377.-** El sistema nacional de cultura tiene como finalidad fortalecer la identidad nacional; proteger y promover la diversidad de las expresiones

culturales; incentivar la libre creación artística y la producción, difusión, distribución y disfrute de bienes y servicios culturales; y salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural. Se garantiza el ejercicio pleno de los derechos culturales.

**Art. 378.-** El sistema nacional de cultura estará integrado por todas las instituciones del ámbito cultural que reciban fondos públicos y por los colectivos y personas que voluntariamente se vinculen al sistema.

Las entidades culturales que reciban fondos públicos estarán sujetas a control y rendición de cuentas.

El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través del órgano competente, con respeto a la libertad de creación y expresión, a la interculturalidad y a la diversidad; será responsable de la gestión y promoción de la cultura, así como de la formulación e implementación de la política nacional en este campo.

**Art. 379.-** Son parte del patrimonio cultural tangible e intangible relevante para la memoria e identidad de las personas y colectivos, y objeto de salvaguarda del Estado, entre otros:

1. Las lenguas, formas de expresión, tradición oral y diversas manifestaciones y creaciones culturales, incluyendo las de carácter ritual, festivo y productivo.
2. Las edificaciones, espacios y conjuntos urbanos, monumentos, sitios naturales, caminos, jardines y paisajes que constituyan referentes de identidad para los pueblos o que tengan valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico o paleontológico.
3. Los documentos, objetos, colecciones, archivos, bibliotecas y museos que tengan valor histórico, artístico, arqueológico, etnográfico o paleontológico.
4. Las creaciones artísticas, científicas y tecnológicas.

Los bienes culturales patrimoniales del Estado serán inalienables, inembargables e imprescriptibles. El Estado tendrá derecho de prelación en la adquisición de los bienes del patrimonio cultural y garantizará su protección. Cualquier daño será sancionado de acuerdo con la ley.

**Nota:**

*La Sentencia Interpretativa 0004-09-SIC-CC (R.O. 50, 20-X-2009) establece que los bienes culturales patrimoniales no son objeto de comercio; sin embargo, si están en posesión de particulares pueden ser comercializados; así mismo, el Estado tiene derecho preferente para adquirir dichos bienes por cualquier medio legal. Esta sentencia tiene efecto erga omnes y constituye jurisprudencia obligatoria.*

**Art. 380.-** Serán responsabilidades del Estado:

1. Velar, mediante políticas permanentes, por la identificación, protección, defensa, conservación, restauración, difusión y acrecentamiento del patrimonio cultural tangible e intangible, de la riqueza histórica, artística, lingüística y arqueológica, de la memoria colectiva y del conjunto de valores y manifestaciones que configuran la identidad plurinacional, pluricultural y multiétnica del Ecuador.
2. Promover la restitución y recuperación de los bienes patrimoniales expoliados, perdidos o degradados, y asegurar el depósito legal de impresos, audiovisuales y contenidos electrónicos de difusión masiva.
3. Asegurar que los circuitos de distribución, exhibición pública y difusión masiva no condicionen ni restrinjan la independencia de los creadores, ni el acceso del público a la creación cultural y artística nacional independiente.

4. Establecer políticas e implementar formas de enseñanza para el desarrollo de la vocación artística y creativa de las personas de todas las edades, con prioridad para niñas, niños y adolescentes.
5. Apoyar el ejercicio de las profesiones artísticas.
6. Establecer incentivos y estímulos para que las personas, instituciones, empresas y medios de comunicación promuevan, apoyen, desarrollen y financien actividades culturales.
7. Garantizar la diversidad en la oferta cultural y promover la producción nacional de bienes culturales, así como su difusión masiva.
8. Garantizar los fondos suficientes y oportunos para la ejecución de la política cultural.

## **Sección VI**

### **CULTURA FÍSICA Y TIEMPO LIBRE**

**Art. 381.-** El Estado protegerá, promoverá y coordinará la cultura física que comprende el deporte, la educación física y la recreación, como actividades que contribuyen a la salud, formación y desarrollo integral de las personas; impulsará el acceso masivo al deporte y a las actividades deportivas a nivel formativo, barrial y parroquial; auspiciará la preparación y participación de los deportistas en competencias nacionales e internacionales, que incluyen los Juegos Olímpicos y Paraolímpicos; y fomentará la participación de las personas con discapacidad.

El Estado garantizará los recursos y la infraestructura necesaria para estas actividades. Los recursos se sujetarán al control estatal, rendición de cuentas y deberán distribuirse de forma equitativa.

**Art. 382.-** Se reconoce la autonomía de las organizaciones deportivas y de la administración de los escenarios deportivos y demás instalaciones destinadas a la práctica del deporte, de acuerdo con la ley.

**Art. 383.-** Se garantiza el derecho de las personas y las colectividades al tiempo libre, la ampliación de las condiciones físicas, sociales y ambientales para su disfrute, y la promoción de actividades para el esparcimiento, descanso y desarrollo de la personalidad.

## **Sección VII**

### **COMUNICACIÓN SOCIAL**

**Art. 384.-** (Reformado por el Art. 14 de la Enmienda s/n, R.O. 653-S, 21-XII-2015, que la Sentencia No. 018-18-SIN-CC, R.O. E.C. 79, 30-IV-2019, de la Corte Constitucional declaró inconstitucional por la forma; por lo que el presente artículo retorna a su texto original).- El sistema de comunicación social asegurará el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información y la libertad de expresión, y fortalecerá la participación ciudadana.

El sistema se conformará por las instituciones y actores de carácter público, las políticas y la normativa; y los actores privados, ciudadanos y comunitarios que se integren voluntariamente a él. El Estado formulará la política pública de comunicación, con respeto irrestricto de la libertad de expresión y de los derechos de la comunicación consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. La ley definirá su organización, funcionamiento y las formas de participación ciudadana.

## **Sección VIII**

## CIENCIA, TECNOLOGÍA, INNOVACIÓN Y SABERES ANCESTRALES

**Art. 385.-** El sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, en el marco del respeto al ambiente, la naturaleza, la vida, las culturas y la soberanía, tendrá como finalidad:

1. Generar, adaptar y difundir conocimientos científicos y tecnológicos.
2. Recuperar, fortalecer y potenciar los saberes ancestrales.
3. Desarrollar tecnologías e innovaciones que impulsen la producción nacional, eleven la eficiencia y productividad, mejoren la calidad de vida y contribuyan a la realización del buen vivir.

**Art. 386.-** El sistema comprenderá programas, políticas, recursos, acciones, e incorporará a instituciones del Estado, universidades y escuelas politécnicas, institutos de investigación públicos y particulares, empresas públicas y privadas, organismos no gubernamentales y personas naturales o jurídicas, en tanto realizan actividades de investigación, desarrollo tecnológico, innovación y aquellas ligadas a los saberes ancestrales.

El Estado, a través del organismo competente, coordinará el sistema, establecerá los objetivos y políticas, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo, con la participación de los actores que lo conforman.

**Art. 387.-** Será responsabilidad del Estado:

1. Facilitar e impulsar la incorporación a la sociedad del conocimiento para alcanzar los objetivos del régimen de desarrollo.
2. Promover la generación y producción de conocimiento, fomentar la investigación científica y tecnológica, y potenciar los saberes ancestrales, para así contribuir a la realización del buen vivir, al sumak kawsay.
3. Asegurar la difusión y el acceso a los conocimientos científicos y tecnológicos, el usufructo de sus descubrimientos y hallazgos en el marco de lo establecido en la Constitución y la Ley.
4. Garantizar la libertad de creación e investigación en el marco del respeto a la ética, la naturaleza, el ambiente, y el rescate de los conocimientos ancestrales.
5. Reconocer la condición de investigador de acuerdo con la Ley.

**Art. 388.-** El Estado destinará los recursos necesarios para la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la innovación, la formación científica, la recuperación y desarrollo de saberes ancestrales y la difusión del conocimiento. Un porcentaje de estos recursos se destinará a financiar proyectos mediante fondos concursables. Las organizaciones que reciban fondos públicos estarán sujetas a la rendición de cuentas y al control estatal respectivo.

## Sección IX GESTIÓN DEL RIESGO

**Art. 389.-** El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.

El sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional. El Estado ejercerá la rectoría a través del

organismo técnico establecido en la ley. Tendrá como funciones principales, entre otras:

1. Identificar los riesgos existentes y potenciales, internos y externos que afecten al territorio ecuatoriano.
2. Generar, democratizar el acceso y difundir información suficiente y oportuna para gestionar adecuadamente el riesgo.
3. Asegurar que todas las instituciones públicas y privadas incorporen obligatoriamente, y en forma transversal, la gestión de riesgo en su planificación y gestión.
4. Fortalecer en la ciudadanía y en las entidades públicas y privadas capacidades para identificar los riesgos inherentes a sus respectivos ámbitos de acción, informar sobre ellos, e incorporar acciones tendientes a reducirlos.
5. Articular las instituciones para que coordinen acciones a fin de prevenir y mitigar los riesgos, así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre.
6. Realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional.

7. Garantizar financiamiento suficiente y oportuno para el funcionamiento del Sistema, y coordinar la cooperación internacional dirigida a la gestión de riesgo.

**Art. 390.-** Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico. Cuando sus capacidades para la gestión del riesgo sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respeto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad.

## **Sección X**

### **POBLACIÓN Y MOVILIDAD HUMANA**

**Art. 391.-** El Estado generará y aplicará políticas demográficas que contribuyan a un desarrollo territorial e intergeneracional equilibrado y garanticen la protección del ambiente y la seguridad de la población, en el marco del respeto a la autodeterminación de las personas y a la diversidad.

**Art. 392.-** El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional.

## **Sección XI**

### **SEGURIDAD HUMANA**

**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.

## **Sección XII**

### **TRANSPORTE**

**Art. 394.-** El Estado garantizará la libertad de transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial dentro del territorio nacional, sin privilegios de ninguna naturaleza. La promoción del transporte público masivo y la adopción de una política de tarifas diferenciadas de transporte serán prioritarias. El Estado regulará el transporte terrestre, aéreo y acuático y las actividades aeroportuarias y portuarias.

## **Capítulo II**

### **BIODIVERSIDAD Y RECURSOS NATURALES**

#### **Sección I**

##### **NATURALEZA Y AMBIENTE**

**Art. 395.-** 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 se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.

**Art. 396.-** El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas.

La responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas.

Cada uno de los actores de los procesos de producción, distribución, comercialización y uso de bienes o servicios asumirá la responsabilidad directa de prevenir cualquier impacto ambiental, de mitigar y reparar los daños que ha causado, y de mantener un sistema de control ambiental permanente.

Las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales serán imprescriptibles.

**Art. 397.-** En caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. Además de la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operador de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleve la reparación integral, en las condiciones y con los procedimientos que la ley establezca. La responsabilidad también recaerá sobre las servidoras o servidores responsables de realizar el control ambiental. Para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a:

1. Permitir a cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo humano, ejercer las acciones legales y acudir a los órganos judiciales y administrativos, sin perjuicio de su interés directo, para obtener de ellos la tutela efectiva en materia ambiental, incluyendo la posibilidad de solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental materia de litigio. La carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado.

2. Establecer mecanismos efectivos de prevención y control de la contaminación ambiental, de recuperación de espacios naturales degradados y de manejo sustentable de los recursos naturales.

3. Regular la producción, importación, distribución, uso y disposición final de materiales tóxicos y peligrosos para las personas o el ambiente.

4. Asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, de tal forma que se garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas de los ecosistemas. El manejo y administración de las áreas naturales protegidas estará a cargo del Estado.

5. Establecer un sistema nacional de prevención, gestión de riesgos y desastres naturales, basado en los principios de inmediatez, eficiencia, precaución, responsabilidad y solidaridad.

**Art. 398.-** Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta.

El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.

**Art. 399.-** El ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza.

## Sección II BIODIVERSIDAD

**Art. 400.-** El Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional.

Se declara de interés público la conservación de la biodiversidad y todos sus componentes, en particular la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético del país.

**Art. 401.-** Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas. Excepcionalmente, y sólo en caso de interés nacional debidamente fundamentado por la Presidencia de la República y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrán introducir semillas y cultivos genéticamente modificados. El Estado regulará bajo estrictas normas de bioseguridad, el uso y el desarrollo de la biotecnología moderna y sus productos, así como su experimentación, uso y comercialización. Se prohíbe la aplicación de biotecnologías riesgosas o experimentales.

**Art. 402.-** Se prohíbe el otorgamiento de derechos, incluidos los de propiedad



intelectual, sobre productos derivados o sintetizados, obtenidos a partir del conocimiento colectivo asociado a la biodiversidad nacional.

**Art. 403.-** El Estado no se comprometerá en convenios o acuerdos de cooperación que incluyan cláusulas que menoscaben la conservación y el manejo sustentable de la biodiversidad, la salud humana y los derechos colectivos y de la naturaleza.

### **Sección III**

#### **PATRIMONIO NATURAL Y ECOSISTEMAS**

**Art. 404.-** El patrimonio natural del Ecuador único e invaluable comprende, entre otras, las formaciones físicas, biológicas y geológicas cuyo valor desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico exige su protección, conservación, recuperación y promoción. Su gestión se sujetará a los principios y garantías consagrados en la Constitución y se llevará a cabo de acuerdo al ordenamiento territorial y una zonificación ecológica, de acuerdo con la ley.

**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 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.

**Art. 406.-** El Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros.

**Art. 407.-** (Reformado por el Anexo No. 5 de la Pregunta No. 5 del Referéndum, efectuada el 4 de febrero de 2018, R.O. 181-S, 15-II-2018).-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.

### **Sección IV**

#### **RECURSOS NATURALES**

**Art. 408.-** Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución.

El Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota.

El Estado garantizará que los mecanismos de producción, consumo y uso de los recursos naturales y la energía preserven y recuperen los ciclos naturales y

permitan condiciones de vida con dignidad.

**Nota:**

*Mediante Sentencia Interpretativa 0006-09-SIC-CC (R.O. 43-S, 8-X-2009) La Corte Constitucional establece que el espectro radioeléctrico, considerado como recurso y sector estratégico, no puede ser utilizado y aprovechado por empresas ajenas al sector público, razón por la cual, la regla prevista en el inciso segundo del artículo 408 de la Constitución no se aplica respecto al espectro frecuencial radioeléctrico. Bajo esas circunstancias, la empresa pública, constituida por el Estado, podrá delegar excepcionalmente la participación en el sector estratégico y servicio público telecomunicaciones a la iniciativa privada.*

**Sección V  
SUELO**

**Art. 409.-** Es de interés público y prioridad nacional la conservación del suelo, en especial su capa fértil. Se establecerá un marco normativo para su protección y uso sustentable que prevenga su degradación, en particular la provocada por la contaminación, la desertificación y la erosión.

En áreas afectadas por procesos de degradación y desertificación, el Estado desarrollará y estimulará proyectos de forestación, reforestación y revegetación que eviten el monocultivo y utilicen, de manera preferente, especies nativas y adaptadas a la zona.

**Art. 410.-** El Estado brindará a los agricultores y a las comunidades rurales apoyo para la conservación y restauración de los suelos, así como para el desarrollo de prácticas agrícolas que los protejan y promuevan la soberanía alimentaria.

**Sección VI  
AGUA**

**Art. 411.-** El Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico. Se regulará toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua, y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua.

La sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano serán prioritarios en el uso y aprovechamiento del agua.

**Art. 412.-** La autoridad a cargo de la gestión del agua será responsable de su planificación, regulación y control. Esta autoridad cooperará y se coordinará con la que tenga a su cargo la gestión ambiental para garantizar el manejo del agua con un enfoque ecosistémico.

**Sección VII  
BIÓSFERA, ECOLOGÍA URBANA Y ENERGÍAS ALTERNATIVAS**

**Art. 413.-** El Estado promoverá la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas, así como de energías renovables, diversificadas, de bajo impacto y que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico de los ecosistemas ni el derecho al agua.

**Art. 414.-** El Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y protegerá a la población en riesgo.

**Art. 415.-** El Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso

del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes. Los gobiernos autónomos descentralizados desarrollarán programas de uso racional del agua, y de reducción reciclaje y tratamiento adecuado de desechos sólidos y líquidos. Se incentivará y facilitará el transporte terrestre no motorizado, en especial mediante el establecimiento de ciclo vías.

## **Título VIII**

### **RELACIONES INTERNACIONALES**

#### **Capítulo I**

##### **PRINCIPIOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

**Art. 416.-** Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia:

1. Proclama la independencia e igualdad jurídica de los Estados, la convivencia pacífica y la autodeterminación de los pueblos, así como la cooperación, la integración y la solidaridad.
2. Propugna la solución pacífica de las controversias y los conflictos internacionales, y rechaza la amenaza o el uso de la fuerza para resolverlos.
3. Condena la injerencia de los Estados en los asuntos internos de otros Estados, y cualquier forma de intervención, sea incursión armada, agresión, ocupación o bloqueo económico o militar.
4. Promueve la paz, el desarme universal; condena el desarrollo y uso de armas de destrucción masiva y la imposición de bases o instalaciones con propósitos militares de unos Estados en el territorio de otros.
5. Reconoce los derechos de los distintos pueblos que coexisten dentro de los Estados, en especial el de promover mecanismos que expresen, preserven y protejan el carácter diverso de sus sociedades, y rechaza el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación.
6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.
7. Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos.
8. Condena toda forma de imperialismo, colonialismo, neocolonialismo, y reconoce el derecho de los pueblos a la resistencia y liberación de toda forma de opresión.
9. Reconoce al derecho internacional como norma de conducta, y demanda la democratización de los organismos internacionales y la equitativa participación de los Estados al interior de estos.
10. Promueve la conformación de un orden global multipolar con la participación activa de bloques económicos y políticos regionales, y el fortalecimiento de las relaciones horizontales para la construcción de un mundo justo, democrático, solidario, diverso e intercultural.

11. Impulsa prioritariamente la integración política, cultural y económica de la región andina, de América del Sur y de Latinoamérica.

12. Fomenta un nuevo sistema de comercio e inversión entre los Estados que se sustente en la justicia, la solidaridad, la complementariedad, la creación de mecanismos de control internacional a las corporaciones multinacionales y el establecimiento de un sistema financiero internacional, justo, transparente y equitativo. Rechaza que controversias con empresas privadas extranjeras se conviertan en conflictos entre Estados.

13. Impulsa la creación, ratificación y vigencia de instrumentos internacionales para la conservación y regeneración de los ciclos vitales del planeta y la biosfera.

## Capítulo II

### TRATADOS E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

**Art. 417.-** Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución.

**Art. 418.-** A la Presidenta o Presidente de la República le corresponde suscribir o ratificar los tratados y otros instrumentos internacionales.

La Presidenta o Presidente de la República informará de manera inmediata a la Asamblea Nacional de todos los tratados que suscriba, con indicación precisa de su carácter y contenido. Un tratado sólo podrá ser ratificado, para su posterior canje o depósito, diez días después de que la Asamblea haya sido notificada sobre el mismo.

**Art. 419.-** La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que:

1. Se refieran a materia territorial o de límites.
2. Establezcan alianzas políticas o militares.
3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.
4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.
5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.
6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.
7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.
8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.

**Art. 420.-** La ratificación de tratados se podrá solicitar por referéndum, por iniciativa ciudadana o por la Presidenta o Presidente de la República.

La denuncia de un tratado aprobado corresponderá a la Presidenta o Presidente de la República. En caso de denuncia de un tratado aprobado por la ciudadanía en referéndum se requerirá el mismo procedimiento que lo aprobó.

**Art. 421.-** La aplicación de los instrumentos comerciales internacionales no menoscabará, directa o indirectamente, el derecho a la salud, el acceso a medicamentos, insumos, servicios, ni los avances científicos y tecnológicos.

**Art. 422.-** No se podrá celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas.

Se exceptúan los tratados e instrumentos internacionales que establezcan la solución de controversias entre Estados y ciudadanos en Latinoamérica por instancias arbitrales regionales o por órganos jurisdiccionales de designación de los países signatarios. No podrán intervenir jueces de los Estados que como tales o sus nacionales sean parte de la controversia.

En el caso de controversias relacionadas con la deuda externa, el Estado ecuatoriano promoverá soluciones arbitrales en función del origen de la deuda y con sujeción a los principios de transparencia, equidad y justicia internacional.

**Nota:**

*La Sentencia Interpretativa 0001-09-SIC-CC (R.O. 549-S, 16-III-2009) establece que el inc. final de este artículo se aplica en los casos de controversias relacionadas con la deuda externa, y, en consecuencia, no es aplicable el Art. 190 de la Constitución. En los contratos de empréstitos internacionales la frase "fallo en conciencia", deberá entenderse como sinónimo de "fallo en equidad", y se sujetarán a los principios contenidos en los Arts. 416, num. 12; 289; 290; y, 291 de la Constitución.*

### **Capítulo III INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA**

**Art. 423.-** La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a:

1. Impulsar la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria; la unidad productiva, financiera y monetaria; la adopción de una política económica internacional común; el fomento de políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; y el comercio regional, con énfasis en bienes de alto valor agregado.
2. Promover estrategias conjuntas de manejo sustentable del patrimonio natural, en especial la regulación de la actividad extractiva; la cooperación y complementación energética sustentable; la conservación de la biodiversidad, los ecosistemas y el agua; la investigación, el desarrollo científico y el intercambio de conocimiento y tecnología; y la implementación de estrategias coordinadas de soberanía alimentaria.
3. Fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio, fronterizo, ambiental, social, educativo, cultural y de salud pública, de acuerdo con los principios de progresividad y de no regresividad.
4. Proteger y promover la diversidad cultural, el ejercicio de la interculturalidad, la conservación del patrimonio cultural y la memoria común de América Latina y del Caribe, así como la creación de redes de comunicación y de un mercado común para las industrias culturales.
5. Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que

garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio.

6. Impulsar una política común de defensa que consolide una alianza estratégica para fortalecer la soberanía de los países y de la región.

7. Favorecer la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por Estados de América Latina y del Caribe, así como la suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales de integración regional.

## **Título IX**

### **SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN**

#### **Capítulo I**

#### **PRINCIPIOS**

**Art. 424.-** La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

**Art. 425.-** El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.

**Art. 426.-** Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución.

Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.

Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos.

**Art. 427.-** Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional.

**Art. 428.-** Cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días, resolverá sobre la constitucionalidad de la norma.

Si transcurrido el plazo previsto la Corte no se pronuncia, el perjudicado podrá interponer la acción correspondiente.

## **Capítulo II**

### **CORTE CONSTITUCIONAL**

**Art. 429.-** La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. Ejerce jurisdicción nacional y su sede es la ciudad de Quito.

Las decisiones relacionadas con las atribuciones previstas en la Constitución serán adoptadas por el pleno de la Corte.

**Art. 430.-** La Corte Constitucional gozará de autonomía administrativa y financiera. La ley determinará su organización, funcionamiento y los procedimientos para el cumplimiento de sus atribuciones.

**Art. 431.-** Los miembros de la Corte Constitucional no estarán sujetos a juicio político ni podrán ser removidos por quienes los designen. No obstante, estarán sometidos a los mismos controles que el resto de autoridades públicas y responderán por los demás actos u omisiones que cometan en el ejercicio de sus funciones.

Sin perjuicio de la responsabilidad civil, en caso de responsabilidad penal únicamente serán acusados por la Fiscal o el Fiscal General de la Nación y juzgados por el pleno de la Corte Nacional de Justicia, para cuyo efecto se requerirá el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes.

Su destitución será decidida por las dos terceras partes de los integrantes de la Corte Constitucional. El procedimiento, los requisitos y las causas se determinarán en la ley.

**Art. 432.-** La Corte Constitucional estará integrada por nueve miembros que ejercerán sus funciones en plenario y en salas de acuerdo con la ley. Desempeñarán sus cargos por un periodo de nueve años, sin reelección inmediata y serán renovados por tercios cada tres años.

La ley determinará el mecanismo de reemplazo en caso de ausencia del titular.

**Art. 433.-** Para ser designado miembro de la Corte Constitucional se requerirá:

1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y encontrarse en ejercicio de sus derechos políticos.
2. Tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país.
3. Haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un lapso mínimo de diez años.
4. Demostrar probidad y ética.
5. No pertenecer ni haber pertenecido en los últimos diez años a la directiva de ningún partido o movimiento político.

La ley determinará el procedimiento para acreditar estos requisitos.



**Art. 434.-** Los miembros de la Corte Constitucional se designarán por una comisión calificadora que estará integrada por dos personas nombradas por cada una de las funciones, Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social. La selección de los miembros se realizará de entre las candidaturas presentadas por las funciones anteriores, a través de un proceso de concurso público, con veeduría y posibilidad de impugnación ciudadana. En la integración de la Corte se procurará la paridad entre hombres y mujeres.

El procedimiento, plazos y demás elementos de selección y calificación serán determinados por la ley.

**Art. 435.-** La Corte Constitucional elegirá de entre sus miembros, a una Presidenta o Presidente y a una Vicepresidenta o Vicepresidente, quienes desempeñarán sus funciones durante tres años, y no podrán ser reelegidos de forma inmediata. La Presidenta o Presidente ejercerá la representación legal de la Corte Constitucional.

**Art. 436.-** La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:

1. Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias. Sus decisiones tendrán carácter vinculante.

2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.

3. Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución.

4. Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo.

5. Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias.

6. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión.

7. Dirimir conflictos de competencias o de atribuciones entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución.

8. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales.

9. Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.

10. Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley.

**Nota:**

*La Sentencia No. 239-15-SEP-CC (R.O. 597-3S, 29-IX-2015) establece que en virtud de la facultad consagrada a la Corte Constitucional en el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución de la República, emite la siguiente regla jurisprudencial:*

*"La Corte Nacional de Justicia es competente para conocer las acciones de habeas corpus en casos de fuero, así como en los casos de hábeas corpus propuestos en contra de procesos de extradición en los que exista orden de detención del sujeto reclamado."*

**Art. 437.-** Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Para la admisión de este recurso la Corte constatará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados.
2. Que el recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.

**Art. 438.-** La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determine la ley:

1. Tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte de la Asamblea Nacional.
2. Convocatorias a consultas populares de carácter nacional o a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados.
3. Objeciones de inconstitucionalidad presentadas por la Presidenta o Presidente de la República en el proceso de formación de las leyes.

**Art. 439.-** Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente.

**Art. 440.-** Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables.

### **Capítulo III REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN**

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

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

**Art. 442.-** La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución tendrá lugar por iniciativa de la Presidenta o Presidente de la República, o a solicitud de la ciudadanía con el respaldo de al menos el uno por ciento de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro electoral, o mediante resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional.

La iniciativa de reforma constitucional será tramitada por la Asamblea Nacional en al menos dos debates. El segundo debate se realizará al menos noventa días después del primero. El proyecto de reforma se aprobará por la Asamblea Nacional. Una vez aprobado el proyecto de reforma constitucional se convocará a referéndum dentro de los cuarenta y cinco días siguientes.

Para la aprobación en referéndum se requerirá al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Una vez aprobada la reforma en referéndum, y dentro de los siete días siguientes, el Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación.

**Art. 443.-** La Corte Constitucional calificará cual de los procedimientos previstos en este capítulo corresponde en cada caso.

**Art. 444.-** La asamblea constituyente sólo podrá ser convocada a través de consulta popular. Esta consulta podrá ser solicitada por la Presidenta o Presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. La consulta deberá incluir la forma de elección de las representantes y los representantes y las reglas del proceso electoral. La nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos.

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**Primera.-** El órgano legislativo, en el plazo máximo de ciento veinte días contados desde la entrada en vigencia de esta Constitución aprobará la ley que desarrolle el régimen de soberanía alimentaria, la ley electoral, la ley reguladora de la Función Judicial, del Consejo de la Judicatura y la que regula el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

En el plazo máximo de trescientos sesenta días, se aprobarán las siguientes leyes:

1. La ley que regule el funcionamiento de la Corte Constitucional y los procedimientos de control de constitucionalidad.
2. La ley que regule los recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua, que incluirá los permisos de uso y aprovechamiento, actuales y futuros, sus plazos, condiciones, mecanismos de revisión y auditoría, para asegurar la formalización y la distribución equitativa de este patrimonio.
3. La ley que regule la participación ciudadana.
4. La ley de comunicación.
5. Las leyes que regulen la educación, la educación superior, la cultura y el deporte.
6. La ley que regule el servicio público.
7. La ley que regule la Defensoría Pública.
8. Las leyes que organicen los registros de datos, en particular los registros civil, mercantil y de la propiedad. En todos los casos se establecerán sistemas de control cruzado y bases de datos nacionales.

9. (Reformado por el Art. 15 de la Enmienda s/n, R.O. 653-S, 21-XII-2015, que la Sentencia No. 018-18-SIN-CC, R.O. E.C. 79, 30-IV-2019, de la Corte Constitucional declaró inconstitucional por la forma; por lo que el presente artículo retorna a su texto original).-La ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, que incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado. Esta ley fijará el plazo para la conformación de regiones autónomas, que en ningún caso excederá de ocho años.

10. La ley penal y la ley de procedimiento penal en materia militar y policial.

11. La ley que regule la seguridad pública y del Estado.

El ordenamiento jurídico necesario para el desarrollo de la Constitución será aprobado durante el primer mandato de la Asamblea Nacional.

**Segunda.-** El órgano legislativo, en el plazo de treinta días desde la entrada en vigencia de esta Constitución, designará con base en un concurso público de oposición y méritos, con postulación, veeduría e impugnación ciudadanas a las consejeras y consejeros del primer Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, quienes permanecerán provisionalmente en sus funciones hasta la aprobación de la ley correspondiente. En este proceso se aplicarán las normas y principios señalados en la Constitución.

El Consejo de transición permanecerá en sus funciones hasta que se promulgue la ley que regule su organización y funcionamiento, y en ciento veinte días preparará el proyecto de ley correspondiente para consideración del órgano legislativo.

**Tercera.-** Las servidoras y servidores públicos de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y de la Secretaría Nacional Anticorrupción, que no sean de libre nombramiento y remoción, pasarán a formar parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Las superintendencias existentes continuarán en funcionamiento hasta que el órgano legislativo expida las leyes correspondientes.

**Cuarta.-** Las servidoras y servidores públicos del Congreso Nacional, salvo los de libre nombramiento y remoción, pasarán a prestar sus servicios en la Asamblea Nacional.

Los bienes del Congreso Nacional pasarán a formar parte del patrimonio de la Asamblea Nacional.

**Quinta.-** El personal de funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados del Tribunal Constitucional, con excepción de los de libre nombramiento y remoción, podrá formar parte de la Corte Constitucional previo proceso de evaluación y selección.

Los bienes del Tribunal Constitucional se transferirán a la Corte Constitucional.

La Editora Nacional y el Registro Oficial se transformarán en una empresa pública del Estado, autónoma, de conformidad con lo establecido en esta Constitución y en la ley. Su personal, bienes y presupuesto se transferirán a la nueva entidad.

**Sexta.-** Los consejos nacionales de niñez y adolescencia, discapacidades, mujeres, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, se constituirán en consejos nacionales para la igualdad, para lo que adecuarán su estructura y funciones a la Constitución.

**Séptima.-** Se garantiza la estabilidad de las funcionarias y funcionarios, y las empleadas y empleados de la actual Corte Suprema de Justicia, Consejo Nacional de

la Judicatura, cortes superiores, tribunales distritales de lo contencioso administrativo y fiscal, tribunales de lo fiscal y tribunales penales, que serán reubicados en cargos de similar jerarquía y remuneración en el Consejo de la Judicatura, Corte Nacional de Justicia, cortes provinciales y tribunales, respectivamente.

**Octava.-** Los procesos que estén sustanciándose por miembros de la Corte Suprema de Justicia, así como aquéllos que estén en conocimiento de las cortes policial y militar, pasarán a conocimiento y resolución de la Corte Nacional de Justicia.

**Novena.-** El Consejo de la Judicatura, en un plazo no mayor de trescientos sesenta días a partir de su conformación, implementará el nuevo servicio notarial, de acuerdo con esta Constitución y la ley.

A partir de la entrada en vigencia de esta Constitución los periodos de nombramiento, encargos, interinazgo o suplencias de las notarias y notarios se declaran concluidos.

En el plazo señalado en el primer inciso, se convocará a concursos públicos de oposición y méritos para estas funciones, de conformidad con el nuevo marco constitucional. Mientras concluyen los concursos, las notarias y notarios permanecerán en funciones prorrogadas hasta ser legalmente sustituidos.

Las instalaciones y documentos notariales pertenecientes al actual régimen notarial ingresarán al nuevo servicio notarial.

**Décima.-** En el periodo de transición el servicio de defensa penal seguirá a cargo del Ministerio de Justicia, a través de la Unidad Transitoria de Gestión de Defensoría Pública Penal, sobre cuya base técnica se organizará la Defensoría Pública, que deberá crearse en el plazo de dos años, con prioridad en la defensa pública penal, la defensa de la niñez y adolescencia, y los asuntos laborales.

**Nota:**

*El Art. 4 del D.E. 410 (R.O. 235, 14-VII-2010), cambió la denominación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos por la de Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.*

**Undécima.-** Durante el tercer año de funciones se realizará un sorteo entre quienes integren el primer Consejo Nacional Electoral y el primer Tribunal Contencioso Electoral, para determinar cuáles de sus miembros deberán ser reemplazados conforme la regla de renovación parcial establecida en esta Constitución. El sorteo se realizará en la sesión en la que se apruebe la convocatoria a los correspondientes exámenes públicos eliminatorios de conocimientos y concursos públicos de oposición y méritos.

Las funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados del Tribunal Supremo Electoral y de los tribunales provinciales electorales, que no sean de libre nombramiento y remoción, continuarán en sus funciones dentro de la Función Electoral, y se sujetarán a un proceso de selección y calificación acorde a las necesidades de los nuevos organismos.

En cada provincia se conformarán temporalmente las juntas electorales dependientes del Consejo Nacional Electoral, que ejercerán las funciones que éste les asigne y las determinadas en la ley. No existirán organismos inferiores del Tribunal Contencioso Electoral.

**Duodécima.-** En el plazo de cuarenta y cinco días desde la entrada en vigencia de esta Constitución, los partidos y movimientos políticos deberán reinscribirse en el Consejo Nacional Electoral y podrán conservar sus nombres, símbolos y número.

**Decimotercera.-** La erradicación del analfabetismo constituirá política de Estado, y mientras esta subsista el voto de las personas analfabetas será facultativo.

**Decimocuarta.-** A partir del Presupuesto General del Estado del año 2009, el monto de transferencias del Estado central a los gobiernos autónomos descentralizados no será, en ningún caso, inferior al monto asignado en el Presupuesto del ejercicio fiscal del año 2008.

**Decimoquinta.-** Los activos y pasivos, las funcionarias y funcionarios y las empleadas y empleados del Consejo Provincial de Galápagos y del Instituto Nacional Galápagos, pasarán a formar parte del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos.

**Decimosexta.-** Para resolver los conflictos de límites territoriales y de pertenencia se remitirán los informes correspondientes a la Presidencia de la República que, en el plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución, remitirá el proyecto de ley de fijación de límites territoriales al órgano legislativo y, de ser el caso, instará la convocatoria de consulta popular para resolver conflictos de pertenencia.

**Decimoséptima.-** El Estado central, dentro del plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución, financiará y, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados, elaborará la cartografía geodésica del territorio nacional para el diseño de los catastros urbanos y rurales de la propiedad inmueble y de los procesos de planificación territorial, en todos los niveles establecidos en esta Constitución.

**Decimoctava.-** El Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero punto cinco por ciento del Producto Interno Bruto hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del Producto Interno Bruto.

Hasta la aprobación del Presupuesto General del Estado del año siguiente a la entrada en vigencia de esta Constitución, el Estado compensará a las universidades y escuelas politécnicas públicas por el monto que dejarán de percibir por concepto del cobro de aranceles, matrículas y derechos que hagan referencia a la escolaridad de las estudiantes y los estudiantes. A partir de ese momento, este financiamiento constará en el Presupuesto General del Estado.

Solamente, previa evaluación, las universidades particulares que a la entrada en vigencia de esta Constitución reciban asignaciones y rentas del Estado, de acuerdo con la ley, podrán continuar percibiéndolas en el futuro. Estas entidades deberán rendir cuentas de los fondos públicos recibidos y destinarán los recursos entregados por el Estado a la concesión de becas a estudiantes de escasos recursos económicos desde el inicio de la carrera.

**Decimonovena.-** El Estado realizará una evaluación integral de las instituciones educativas unidocentes y pluridocentes públicas, y tomará medidas con el fin de superar la precariedad y garantizar el derecho a la educación.

En el transcurso de tres años, el Estado realizará una evaluación del funcionamiento, finalidad y calidad de los procesos de educación popular y diseñará las políticas adecuadas para el mejoramiento y regularización de la planta docente.

**Vigésima.-** El Ejecutivo creará una institución superior con el objetivo de fomentar el ejercicio de la docencia y de cargos directivos, administrativos y de apoyo en el sistema nacional de educación. La autoridad educativa nacional dirigirá esta institución en lo académico, administrativo y financiero.

En el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución, todas las instituciones de educación superior, así como sus carreras, programas y postgrados deberán ser evaluados y acreditados conforme a la ley. En caso de no superar la evaluación y acreditación, quedarán fuera del sistema de educación superior.



**Vigesimoprimera.-** El Estado estimulará la jubilación de las docentes y los docentes del sector público, mediante el pago de una compensación variable que relacione edad y años de servicio. El monto máximo será de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado, y de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado en general por año de servicios. La ley regulará los procedimientos y métodos de cálculo.

**Vigesimosegunda.-** El Presupuesto General del Estado destinado al financiamiento del sistema nacional de salud, se incrementará cada año en un porcentaje no inferior al cero punto cinco por ciento del Producto Interior Bruto, hasta alcanzar al menos el cuatro por ciento.

**Vigesimotercera.-** Dentro del plazo de ciento ochenta días a partir de la aprobación de esta Constitución, se creará la entidad financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, responsable de la administración de sus fondos, bajo criterios de banca de inversión, y con el objetivo de generar empleo y valor agregado.

**Vigesimocuarta.-** Dentro del plazo máximo de treinta días a partir de la aprobación de esta Constitución, el Ejecutivo conformará una comisión para realizar una auditoría de las concesiones de las frecuencias de radio y televisión, cuyo informe se entregará en un plazo máximo de ciento ochenta días.

**Vigesimoquinta.-** La revisión anual del salario básico se realizará con carácter progresivo hasta alcanzar el salario digno de acuerdo con lo dispuesto en esta Constitución. El salario básico tenderá a ser equivalente al costo de la canasta familiar. La jubilación universal para los adultos mayores se aplicará de modo progresivo.


**Vigesimosexta.-** En el plazo de trescientos sesenta días a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución, las delegaciones de servicios públicos en agua y saneamiento realizadas a empresas privadas serán auditadas financiera, jurídica, ambiental y socialmente.

El Estado definirá la vigencia, renegociación y, en su caso, la terminación de los contratos de delegación, de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en los resultados de las auditorías.

Se condona a las usuarias y usuarios en extrema pobreza las deudas de agua de consumo humano que hayan contraído hasta la entrada en vigencia de esta Constitución.

**Vigesimoséptima.-** El Ejecutivo, en el plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución, revisará la situación de acceso al agua de riego con el fin de reorganizar el otorgamiento de las concesiones, evitar el abuso y las inequidades en las tarifas de uso, y garantizar una distribución y acceso más equitativo, en particular a los pequeños y medianos productores agropecuarios.

**Vigesimooctava.-** La ley que regule la participación de los gobiernos autónomos descentralizados en las rentas por la explotación o industrialización de los recursos no renovables, no podrá disminuir las rentas establecidas por la Ley 010 del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales, así como las establecidas en la ley de asignaciones del cinco por ciento de las rentas generadas por la venta de energía que realicen las Centrales Hidroeléctricas de Paute, Pisayambo y Agoyán (Ley 047) para beneficio de las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua.

**Vigesimonovena.-**  (Reformada por el Anexo No. 3 de la Pregunta No. 3 de la Consulta Popular, efectuada el 7 de mayo de 2011, R.O. 490-S, 13-VII-2011).- Las acciones y participaciones que posean las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas de comunicación privadas de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, en empresas distintas al sector en que participan, se enajenarán en el plazo de un año contado a partir de la aprobación



de esta reforma en referendo.

Las participaciones accionarias de las personas jurídicas del sector financiero, sus representantes legales y miembros de directorio y accionistas que tengan participación en el capital pagado de medios de comunicación social, deberán ser enajenadas en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución.

**Trigésima.-** El Fondo de Solidaridad, en el plazo de trescientos sesenta días, de forma previa a su liquidación, transformará al régimen de empresas públicas las de régimen privado en las que sea accionista. Para ello, dispondrá que dichas empresas realicen previamente un inventario detallado de sus activos y pasivos, y contraten en forma inmediata la realización de auditorías, cuyos resultados servirán de base para su transformación.

El Estado garantizará el financiamiento de las prestaciones sociales atendidas por el Fondo de Solidaridad, en particular la de maternidad gratuita y atención a la infancia, así como de los recursos comprometidos por esa institución para los programas de desarrollo humano en ejecución, hasta su culminación.

Las inversiones financieras y las disponibilidades monetarias del Fondo de Solidaridad serán reinvertidas al momento de su extinción en las empresas públicas que se creen o se transferirán al Estado central. El resto del patrimonio del Fondo de Solidaridad pasará a la institución que se determine mediante decreto ejecutivo.

Los proyectos de inversión en los sectores eléctrico y de las telecomunicaciones que se encuentren aprobados y en ejecución conforme al Mandato Constituyente número nueve, pasarán a las empresas eléctricas y de telecomunicaciones que se creen en virtud de esta disposición transitoria, con los saldos de las respectivas asignaciones presupuestarias comprometidas para su culminación y liquidación.

Una vez cumplidas las disposiciones precedentes, y en el plazo máximo de trescientos sesenta días, el Fondo de Solidaridad se extinguirá.

**Nota:**

*La Disposición Transitoria Quinta de la Ley s/n (R.O. 48-S, 16-X-2009) establece que los recursos tecnológicos, materiales y demás activos del Fondo de Solidaridad serán transferidos, conforme determine el Ejecutivo. Los programas de desarrollo humano que estuvieren financiados por el Fondo de Solidaridad en cualquier fase o etapa de ejecución, serán trasladados con sus recursos presupuestarios respectivos al Banco del Estado.*

**DISPOSICIONES GENERALES**

**(Agregado por el Anexo No. 2 de la Pregunta No. 2 de la Consulta Popular, efectuada el 04 de febrero de 2018, R.O. 181-S, 15-II-2018).-**

**Primera.-** Déjense sin efecto desde su aprobación los artículos 2, 4 y la Disposición Transitoria Segunda de las enmiendas constitucionales aprobadas del 3 de diciembre de 2015 por la Asamblea Nacional.

**Segunda.-** Las autoridades de elección popular que ya hubiesen sido reelegidas desde la entrada en vigor de la Constitución de Montecristi no podrán postularse para el mismo cargo.

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

Se deroga la Constitución Política de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial número uno del día once de agosto de 1998, y toda norma contraria a esta Constitución. El resto del ordenamiento jurídico permanecerá vigente en

cuanto no sea contrario a la Constitución.

## RÉGIMEN DE TRANSICIÓN

### Capítulo I NATURALEZA DE LA TRANSICIÓN

**Art. 1.-** De aprobarse por el pueblo en el Referéndum Aprobatorio la Constitución Política de la República, se aplicarán las normas contenidas en este Régimen de Transición.

### Capítulo II DE LAS ELECCIONES

**Art. 2.- (Responsabilidad de las elecciones).**- El proceso de elección de los dignatarios señalados en estas normas de transición será organizado y dirigido por el Consejo Nacional Electoral.

**Art. 3.- (Elecciones generales).**- El Consejo Nacional Electoral, en el plazo máximo de treinta (30) días contados desde su posesión, con fundamento en lo establecido en la ley, convocará a elecciones generales para designar las siguientes dignidades:

1. Presidente y Vicepresidente de la República.
2. Cinco (5) representantes al Parlamento Andino.
3. Integrantes de la Asamblea Nacional elegidos por las circunscripciones provinciales, la nacional y la especial del exterior. En cada provincia se elegirán dos asambleístas, más uno por cada doscientos mil habitantes o fracción mayor de ciento cincuenta mil; quince (15) asambleístas nacionales; y, seis (6) por las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior, distribuidos así: dos por Europa, Oceanía y Asia, dos por Canadá y Estados Unidos y dos por Latinoamérica, El Caribe y África.
4. Prefectos y viceprefectos provinciales.
5. Alcaldes municipales.
6. Cinco (5) y un máximo de quince (15) concejales y concejales en cada cantón, conforme lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.
7. Cinco (5) vocales en cada una de las juntas parroquiales rurales, el más votado será elegido Presidente.

La aplicación de estas normas se basará en el último censo de población.

**Art. 4.- (Presentación de candidaturas).**- En estas elecciones, las organizaciones políticas y alianzas que participaron en la elección de asambleístas podrán presentar candidaturas.

Podrán también hacerlo otras organizaciones políticas, para lo cual deberán presentar el uno por ciento (1%) de firmas de adhesión de los ciudadanos y ciudadanas del correspondiente registro electoral. Al efecto, el Consejo Nacional Electoral entregará los formularios necesarios.

Las candidaturas pluripersonales se presentarán en listas completas con candidatos principales y sus respectivos suplentes. Las listas se conformarán paritariamente con secuencia de mujer, hombre u hombre, mujer hasta completar el total de candidaturas.

Art. 5.- **(Forma de votación).**- Los electores escogerán los candidatos de su preferencia así:

1. En las papeletas de Presidente y Vicepresidente, Parlamentarios Andinos, Prefectos y Viceprefectos y Alcaldes marcando en el casillero de la lista; y,
2. En las de Asambleístas Nacionales, Asambleístas Provinciales, Asambleístas del Exterior, Concejales y Miembros de Juntas Parroquiales Rurales, marcando en los casilleros de los candidatos de una o varias listas.

Art. 6.- **(Asignación de escaños).**- Para la adjudicación de los escaños se aplicarán las siguientes disposiciones:

1. En las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República conforme lo señalado en la Constitución Política de la República.

2. En las elecciones de los binomios de Prefectos y Viceprefectos y en las de alcaldes serán los ganadores quienes hayan obtenido las más altas votaciones.

3. En las elecciones de parlamentarios andinos se procederá así:

a) Se sumarán los votos alcanzados por cada una de las listas.

b) Estos resultados se dividen para la serie de los números 1, 3, 5, 7, 9, 11, ... hasta obtener tantos cocientes como puestos por asignarse.

c) Los cocientes obtenidos se ordenan de mayor a menor; se asignarán a cada lista los puestos que le correspondan, de acuerdo a los más altos cocientes.

d) Si fuese el caso que cumplido el procedimiento anterior, todos los cocientes corresponden a una sola lista, el último puesto se lo asignará a la lista que siga en votación.

e) En caso de empate, se procederá al sorteo para definir la lista ganadora del puesto.

f) Los escaños alcanzados por las listas serán asignados a los candidatos según el orden en la lista.

4. En las elecciones de asambleístas nacionales, asambleístas provinciales, asambleístas del exterior, concejales municipales y miembros de juntas parroquiales rurales, se procederá así:

4.1. En las circunscripciones donde se eligen dos (2) dignatarios, el primer puesto corresponde a la lista que obtenga el mayor número de votos; el segundo, a la que le sigue en votos, siempre que tenga por lo menos el 35% de los votos de aquella; caso contrario, ambos puestos corresponderán a la lista más votada.

- 4.2. Donde se eligen tres (3) o más dignatarios, se seguirán los siguientes pasos:

a) Se sumarán los votos alcanzados por los candidatos de cada una de las listas.

b) Estos resultados se dividirán para la serie de números 1, 3, 5, 7, 9, 11, ... hasta obtener tantos cocientes como puestos por asignarse.

c) Los cocientes obtenidos se ordenan de mayor a menor; se asignarán a cada lista los puestos que le correspondan, de acuerdo a los más altos cocientes.

d) Si fuese el caso que cumplido el procedimiento anterior, todos los cocientes corresponden a una sola lista, el último puesto se lo asignará a la lista que siga

en votación.

e) En caso de empate, se procederá al sorteo para definir la lista ganadora del puesto.

f) Los escaños alcanzados por las listas serán asignados a los candidatos más votados de cada lista.

**Art. 7.- (Circunscripciones urbanas y rurales).**- Para las elecciones de concejales en los cantones existirán dos circunscripciones electorales, una urbana y otra rural, constituidas por los electores de las parroquias urbanas y las rurales, respectivamente.

En cada circunscripción se elegirá el número que resulte de multiplicar el total de concejales del cantón por el porcentaje de la población de la circunscripción correspondiente. El resultado se aproximará al entero más cercano. Cuando el valor no alcance la unidad en la circunscripción se elegirá un concejal.

En los cantones que no cuentan con parroquias rurales existirá una sola circunscripción, donde se elegirán todos los concejales.

**Art. 8.- (Registro electoral).**- El registro electoral se elaborará conforme las disposiciones de la Constitución. Se cumplirán los plazos establecidos en la Ley Orgánica de Elecciones para la actualización de domicilio y la elaboración del registro electoral.

**Art. 9.- (Calendario y períodos de funciones).**- Los dignatarios de elección popular iniciarán sus períodos de la siguiente forma y de acuerdo con el siguiente calendario:

1. La Asamblea Nacional, sin necesidad de convocatoria previa, se reunirá treinta (30) días luego de proclamados los resultados de las elecciones de todas las dignidades. En la misma fecha, iniciarán sus períodos los prefectos y viceprefectos, alcaldes, concejales y miembros de las juntas parroquiales rurales.

2. Los representantes al Parlamento Andino se posesionarán ante la Asamblea Nacional luego de cinco (5) días de su instalación.

3. El Presidente y Vicepresidente de la República iniciarán su período a los diez (10) días de la instalación de la Asamblea Nacional, ante la cual prestarán juramento.

El Presidente y Vicepresidente de la República concluirán su período de gobierno el día 24 de mayo de 2013; los parlamentarios andinos lo harán el día 19 de mayo de 2013; y, los miembros de la Asamblea Nacional el día 14 de mayo de 2013.

A fin de que las elecciones nacionales y locales no sean concurrentes, los siguientes dos períodos de los prefectos y viceprefectos, alcaldes, concejales municipales y vocales de las juntas parroquiales rurales, por ésta y la próxima ocasión, concluirán sus períodos el día 14 de mayo de 2014 y el día 14 de mayo de 2019.

**Art. 10.- (Cómputo de los períodos de gestión).**- El período de gestión de los dignatarios electos con las normas del Régimen de Transición, se considerará el primero, para todos los efectos jurídicos.

**Art. 11.- (Terminación de períodos).**- El Presidente y el Vicepresidente de la República, los parlamentarios andinos, prefectos, alcaldes, consejeros y concejales de mayoría y minoría, los miembros de las juntas parroquiales rurales, que se encuentran en funciones al momento del Referéndum Aprobatorio, culminarán sus períodos en las fechas de posesión de quienes sean electos conforme la normativa del Régimen de Transición.

Art. 12.- **(Control del gasto y la propaganda electoral).**- Para este proceso aplíquese el artículo 10 de la Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, utilizando los siguientes valores para el cálculo correspondiente:

- a) Elección de binomio de Presidente y Vicepresidente de la República: cero punto quince dólares (0,15 USD);
- b) Elección de miembros al Parlamento Andino: cero punto cero cinco dólares (0,05 USD);
- c) Elección de asambleístas nacionales, provinciales y prefectos: cero punto quince dólares (0,15 USD);
- d) Elección de asambleístas del exterior: cero punto treinta dólares (0,30 USD);
- e) Elección de alcaldes municipales: cero punto quince dólares (0,15 USD);
- f) Elección de concejales: el monto máximo será el sesenta por ciento (60%) del valor fijado para el respectivo alcalde municipal;
- g) Elección de miembros de juntas parroquiales: cero punto treinta dólares (0,30 USD);

Donde en la ley dice diputados entiéndase asambleístas.

Art. 13.- **(Financiamiento de la campaña).**- El Estado, a través del presupuesto del Consejo Nacional Electoral, financiará exclusivamente la campaña propagandística en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias de todas las candidaturas unipersonales y pluripersonales, excepto las de juntas parroquiales rurales.

Art. 14.- **(Prohibición de propaganda).**- Durante el período de la campaña electoral, conforme la norma constitucional y legal, está prohibido que las funciones e instituciones del Estado realicen propaganda, publicidad y utilicen sus bienes y recursos con estos fines.

También se prohíbe la contratación privada de propaganda y publicidad sobre el proceso electoral en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias.

Las candidatas y candidatos y las organizaciones políticas no podrán entregar donaciones, dádivas o regalos a las ciudadanas y ciudadanos.

Art. 15.- **(Aplicación de normas).**- Los órganos de la Función Electoral aplicarán todo lo dispuesto en la Constitución, la Ley Orgánica de Elecciones y en las demás leyes conexas, siempre que no se oponga a la presente normativa y contribuya al cumplimiento del proceso electoral. Dicha aplicación se extiende a las sanciones por faltas, violaciones o delitos contra lo preceptuado. Si es necesario, podrán también, en el ámbito de sus competencias, dictar las normas necesarias para viabilizar la aplicación del nuevo ordenamiento constitucional.

### **Capítulo III DE LA TRANSICIÓN INSTITUCIONAL**

Art. 16.- **(Proceso de transición).**- Una vez aprobada la Constitución y a efecto de posibilitar los cambios institucionales previstos en ella, se implementará el proceso de transición establecido en las normas que a continuación se señalan.

Art. 17.- **(Función Legislativa).**- Se declara concluido el período de los diputados y diputadas, principales y suplentes, elegidos el 15 de octubre del 2006.

La Asamblea Constituyente se reunirá cinco días después de proclamados los resultados del referéndum aprobatorio para conformar la Comisión Legislativa y de

Fiscalización procurando mantener la proporcionalidad política que tuvo el plenario de la Asamblea Constituyente.


Esta Comisión Legislativa y de Fiscalización cumplirá las funciones de la Asamblea Nacional previstas en la Constitución, hasta que se elijan y posesionen los Asambleístas, conforme lo establecido en este Régimen de Transición.

**Art. 18.- (Función Electoral).**- Con el fin de posibilitar la inmediata realización del proceso electoral dispuesto en este Régimen de Transición, la Asamblea Constituyente designará a quienes transitoriamente conformarán el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral.

Los integrantes de estos órganos así designados, serán reemplazados por quienes resulten ganadores de los concursos establecidos en la Constitución. El proceso de selección dará inicio una vez concluido el proceso electoral.

**Art. 19.-** Los funcionarios y empleados del Tribunal Supremo Electoral y de los tribunales provinciales electorales que no son de libre nombramiento y remoción, continuarán desempeñando funciones en la Función Electoral, se sujetarán a un proceso de selección y calificación acorde a las necesidades de los nuevos organismos.

Los bienes del Tribunal Supremo Electoral pasarán a formar parte del patrimonio de la Función Electoral.

**Art. 20.-**  (Sustituido por el Anexo No. 4 de la Pregunta No. 4 de la Consulta Popular, efectuada el 7 de mayo de 2011, R.O. 490-S, 13-VII-2011).- Se disuelve el actual Pleno del Consejo de la Judicatura; en su reemplazo se crea un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres delegados designados y sus respectivos alternos: uno por el Presidente de la República, uno por la Asamblea Nacional y uno por la Función de Transparencia y Control Social; todos los delegados y sus alternos estarán sometidos a juicio político. Este Consejo de la Judicatura transitorio tendrá todas las facultades establecidas en la Constitución, así como las dispuestas en el Código Orgánico de la Función Judicial, y ejercerán sus funciones por un período improrrogable de 18 meses.

El Consejo de la Judicatura definitivo se conformará mediante el procedimiento establecido en el artículo 179 de la Constitución enmendada. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social asegurará que los miembros del nuevo Consejo de la Judicatura estén designados antes de concluidos los 18 meses de funciones del Consejo de la Judicatura de transición.

Queda sin efecto el concurso de méritos y oposición que lleva a cabo el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para la designación de los nuevos vocales del Consejo de la Judicatura.

**Art. 21.- (Corte Nacional de Justicia).**- A los diez (10) días de proclamados los resultados del Referéndum Aprobatorio terminan los períodos de las treinta y uno (31) magistradas y magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

El Consejo Nacional Electoral organizará un sorteo público entre las treinta y uno (31) magistradas y magistrados de la Corte Suprema de Justicia, para escoger las veinte y uno (21) juezas y jueces a quienes se les encarga las funciones y responsabilidades de la Corte Nacional de Justicia, hasta que se designe a los titulares, con aplicación de los procedimientos establecidos en la Constitución.

**Art. 22.-** Una vez promulgada la ley que regule la conformación y funcionamiento del Consejo de la Judicatura, este organismo conformará la Corte Nacional de Justicia, también procederá a organizar las Cortes Provinciales de Justicia y los Tribunales Distritales y Penales, designando a sus integrantes.

**Art. 23.-** En la renovación parcial de la Corte Nacional de Justicia, que se

efectuará luego de tres años, se seleccionará los magistrados que deben concluir su gestión, considerando la evaluación del desempeño. Cesarán en sus funciones los siete que menor puntuación alcanzaron. A los seis años, cuando se produzca la siguiente renovación parcial, los siete magistrados que deban salir serán los siete menos puntuados en la evaluación de los catorce restantes del primer grupo. Los siete mejores durarán nueve años en funciones.

Art. 24.- **(Estabilidad de los funcionarios judiciales).**- Se garantiza la estabilidad de los funcionarios judiciales, que no son de libre remoción, de la Corte Suprema de Justicia, cortes superiores y tribunales distritales; serán reubicados en cargos de similar remuneración en la Corte Nacional de Justicia, cortes provinciales y tribunales, respectivamente, previo proceso de evaluación y selección.

Art. 25.- **(Corte Constitucional).**- Una vez constituidas las nuevas funciones Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social, se organizará la comisión calificadora que designará a las magistradas y magistrados que integrarán la primera Corte Constitucional.

Cada función propondrá al menos nueve (9) candidatos.

Las normas y procedimientos del concurso serán dictadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Cuando corresponda la renovación del primer tercio de las magistradas y magistrados que integran la Corte, se escogerán por sorteo quienes deban cesar en sus funciones. Cuando se renueve el segundo tercio el sorteo será entre las seis (6) magistradas y magistrados restantes de los designados la primera vez.

**Art. 26.-** Los empleados del Tribunal Constitucional con excepción de los de libre nombramiento y remoción, podrán continuar prestando sus servicios en la Corte Constitucional, previo proceso de evaluación y selección.

Art. 27.- **(Transición de otras entidades).**- Los integrantes del Consejo Nacional de la Judicatura, Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo Electoral terminarán sus períodos cuando se posesionen los vocales del nuevo Consejo de la Judicatura, los miembros de la Corte Constitucional, los consejeros y consejeras del Consejo Nacional Electoral y los integrantes del Tribunal Contencioso Electoral. Su selección se realizará conforme las normas del Régimen de Transición y de la Constitución.

Art. 28.- **(Vigencia de las designaciones provisionales).**- Las designaciones provisionales efectuadas por la Asamblea Constituyente para el ejercicio de las funciones de: Contralor General del Estado, Procurador General del Estado, Ministro Fiscal General, Defensor del Pueblo, Superintendentes de Telecomunicaciones, Compañías, Bancos y Seguros se mantendrán vigentes hasta que, de acuerdo con las normas constitucionales, se proceda a la designación de sus reemplazos.

Art. 29.- **(Consejo de Participación Ciudadana y Control Social).**- La Comisión Legislativa, en el plazo de los quince (15) días posteriores a su conformación, iniciará el concurso público de oposición y méritos para la designación de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Una vez constituido este Consejo organizará las correspondientes comisiones ciudadanas seleccionadoras para escoger las autoridades y funcionarios que establecen la Constitución y la ley.

Mientras se dicta la ley, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, reglamentará la conformación de las comisiones ciudadanas de selección y dictará las normas de cada concurso, los mismos que serán convocados luego de la posesión de los dignatarios de elección popular a los que hace referencia el Régimen de Transición.

Tendrá también la potestad de designar a los representantes de la Función de



Transparencia y Control Social, en las comisiones ciudadanas seleccionadoras.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en el plazo de ciento veinte (120) días, contados desde su posesión, preparará el proyecto de ley orgánica que regule su organización y funcionamiento, propuesta que pasará para consideración de la Asamblea Nacional.

**Art. 30.-** Los servidores públicos de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y de la Secretaría Nacional Anticorrupción, que no son de libre nombramiento y remoción, pasarán a formar parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Los bienes de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción pasarán a formar parte del patrimonio del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

### **DISPOSICIÓN FINAL**

Esta Constitución, aprobada en referéndum por el pueblo ecuatoriano, entrará en vigencia el día de su publicación en el Registro Oficial.

f.) Fernando Cordero Cueva, Presidente de la Asamblea Constituyente.

f.) Francisco Vergara Ortiz, Secretario de la Asamblea Constituyente.

Asamblea Constituyente.

Certifico que la copia que antecede, es fiel copia del original que reposa en el Archivo de la Secretaría de la Asamblea Constituyente.

Montecristi, 25 de julio del 2008.

### **TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL**

#### **NOTIFICACIÓN No. 01614**

**PARA: SEÑOR PRESIDENTE DEL ORGANISMO  
DIRECTORA FINANCIERA  
DIRECTOR GENERAL ADMINISTRATIVO**

**DE: SECRETARIO GENERAL**

**FECHA: QUITO, 31 DE JULIO DEL 2008.**

Para su conocimiento y fines legales pertinentes, comunico a Ustedes que el Pleno del Tribunal Supremo Electoral, en uso de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, en sesión ordinaria del día martes 29 de julio del 2008, adoptó la resolución que a continuación transcribo:

#### **PLE- TSE-14-29-7-2008**

"El Pleno del Tribunal Supremo Electoral dispone al señor Secretario General sienta la razón de que el ejemplar del proyecto de nueva Constitución Política de la República, entregado por el doctor Fernando Cordero Cueva, Presidente de la Asamblea Constituyente, al doctor Jorge Acosta Cisneros, Presidente del Organismo, el viernes 25 de julio del 2008, en la Sede de la Asamblea Constituyente, ubicada en ciudad Alfaro - Montecristi, consta de ciento setenta y dos fojas útiles, más índice. Una vez que se dé cumplimiento a lo establecido anteriormente, se dispondrá el empastado de dicho documento.

El Director General Administrativo realizará los trámites que se requieran para

realizar el empastado de dicho documento, y la Directora Financiera realizará las erogaciones que se requieran para el cumplimiento de esta resolución.".

Dada en la ciudad de Quito, Distrito Metropolitano, en la Sala de Sesiones del Pleno del Tribunal Supremo Electoral, a los veintinueve días del mes de julio del 2008.- Lo Certifico. f).- Dr. Eduardo Armendáriz Villalva, Secretario General del Tribunal Supremo Electoral.

#### **FUENTES DE LA PRESENTE EDICIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

- 1.- Constitución de la República (Registro Oficial 449, 20-X-2008)
- , 2.- Sentencia Interpretativa 0001-09-SIC-CC (Suplemento del Registro Oficial 549, 16-III-2009)
- 3.- Sentencia Interpretativa 0006-09-SIC-CC (Suplemento del Registro Oficial 43, 8-X-2009)
- 4.- Sentencia Interpretativa 0004-09-SIC-CC (Registro Oficial 50, 20-X-2009)
- 5.- Sentencia Interpretativa 002-10-SIC-CC (Suplemento del Registro Oficial 294, 6-X-2010)
- 6.- Resultados del Referéndum y Consulta Popular 2011 (Suplemento del Registro Oficial 490, 13-VII-2011)
- 7.- Sentencia Interpretativa 001-12-SIC-CC (Suplemento del Registro Oficial 629, 30-I-2012)
- 8.- Enmienda s/n (Suplemento del Registro Oficial 653, 21-XII-2015).
- 9.- Sentencia 001-17-SIO-CC (Edición Constitucional del Registro Oficial 6, 3-VII-2017).
- 10.- Resultados del Referéndum y Consulta Popular 2018 (Suplemento del Registro Oficial 181, 15-II-2018)
- 11.- Sentencia 018-18-SIN-CC (Edición Constitucional del Registro Oficial 79, 30-IV-2019).



# REGISTRO OFICIAL®

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

Administración del Sr. Lcdo. Lenín Moreno Garcés  
 Presidente Constitucional de la República

## EDICIÓN CONSTITUCIONAL

Año III - Nº 96

Quito, lunes 8 de  
 julio de 2019

ING. HUGO DEL POZO BARREZUETA  
 DIRECTOR

Quito: Calle Mañosca 201  
 y Av. 10 de Agosto

Oficinas centrales y ventas:  
 Telf.: 3941-800  
 Exts.: 2561 - 2555

Sucursal Guayaquil:  
 Calle Pichincha 307 y Av. 9 de Octubre,  
 piso 6, Edificio Banco Pichincha.  
 Telf.: 3941-800 Ext.: 2560

Suscripción anual:  
 US\$ 400 + IVA para la ciudad de Quito  
 US\$ 450 + IVA para el resto del país

Impreso en Editora Nacional

160 páginas

[www.registroficial.gob.ec](http://www.registroficial.gob.ec)

Al servicio del país  
 desde el 1º de julio de 1895



**CORTE  
 CONSTITUCIONAL  
 DEL ECUADOR**

### SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIAS:

10-18-CN/19 Caso No. 10-18-CN ( <i>Matrimonio entre personas del mismo sexo</i> ) Relativa a la consulta de constitucionalidad de los artículos 81 del Código Civil y 52 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles.....	3
11-18-CN/19 Caso No. 11-18-CN ( <i>Matrimonio igualitario</i> ) En la consulta de una acción de protección de derechos humanos, emitida por el Tribunal de la Sala Penal de la Corte Superior de Justicia de Pichincha.....	69





CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Sentencia No. 10-18-CN/19  
Juez ponente: Ali Lozada Prado

Quito, D.M., 12 de junio de 2019

CASO N° 10-18-CN (*Matrimonio entre personas del mismo sexo*)

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

Sentencia

Relativa a la consulta de constitucionalidad de los artículos 81 del Código Civil y 52 de la  
Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles

#### TABLA DE CONTENIDO

I.	Antecedentes .....
A.	Actuaciones procesales .....
B.	El objeto de la consulta.....
II.	Competencia .....
III.	Planteamiento de los problemas jurídicos.....
IV.	Argumentación de la Corte.....
C.	Problema jurídico (1): ¿La Constitución obliga al legislador democrático a instituir el matrimonio entre personas del mismo sexo? .....
C.a.	Subproblema jurídico (1.1): ¿La Constitución prohíbe al legislador democrático instituir el matrimonio entre personas del mismo sexo?.....
	Argumentos a favor: el literalista y el intencionalista. La deferencia al constituyente y la democracia .....
	¿Hay principios, fines o valores subyacentes a la hipótesis de la prohibición?.....
	Argumentos en contra: los derechos a la protección a la familia y al libre desarrollo de la personalidad .....
	Conclusión intermedia .....
C.b.	Subproblema jurídico (1.2): ¿La Constitución permite al legislador democrático posibilitar el matrimonio entre personas del mismo sexo?.....
	Argumentos a favor: el literalista y el intencionalista. La deferencia al constituyente y la democracia .....
	Argumentos indirectos a favor: la deferencia al legislador y la democracia deliberativa. ....
	Argumentos adicionales en contra: la igualdad formal y la igualdad material.....
	Conclusión intermedia .....
	Los derechos fundamentales más favorables y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. ....
C.c.	Conclusión final y respuesta al problema jurídico (1).....
D.	Problema jurídico (2): ¿Qué debe decidir la Corte Constitucional respecto de la inconstitucionalidad de la norma cuestionada?.....
V.	Decisión.....
VI.	Anexo.....



## I. ANTECEDENTES

### A. Actuaciones procesales

1. El 7 de agosto de 2018, los señores Rubén Darío Salazar Gómez y Carlos Daniel Verdesoto Rodríguez entablaron una acción de protección (la N° 17230-2018-11800) en contra del Registro Civil, Identificación y Cedulación del Ecuador porque este se negó a celebrar el contrato matrimonial entre los mencionados accionantes, por ser ambos personas de sexo masculino, en aplicación de las leyes sobre la materia.
2. El 16 de agosto de 2018, previamente a resolver sobre el fondo de la acción de protección indicada, la titular de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, decidió consultar a esta Corte respecto de la constitucionalidad de los artículos 81 del Código Civil y 52 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, en los que se basó el Registro Civil para negar la petición de los señores Salazar y Verdesoto. Consecuentemente, el 22 de agosto de 2018, la secretaria de la Unidad Judicial Civil antedicha remitió a esta Corte la mencionada consulta junto con el respectivo expediente original.
3. Mediante sorteo efectuado en la sesión del Pleno de la Corte Constitucional del 20 de febrero de 2019, la causa fue asignada al juez constitucional Alf Lozada Prado. La consulta de norma fue admitida a trámite por el correspondiente Tribunal de la Sala de Admisión de esta Corte mediante auto dictado el 27 de marzo de 2019.
4. El 7 de mayo de 2019, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y convocó a audiencia pública a la jueza consultante y a todo quien tuviese interés en el caso, diligencia que se llevó a cabo el lunes 20 de mayo de 2019.
5. Puesto que la decisión que la Corte tome en el presente caso podría afectar a la validez de disposiciones legales, también se notificó la convocatoria a audiencia pública a los órganos colegisladores de la República, la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República. No obstante, ellos no asistieron a dicho acto procesal.
6. El 8 de mayo de 2019, el juez sustanciador dispuso que se oficie a la Secretaría General de la Asamblea Nacional para que esta certifique si se han presentado proyectos de reforma de los artículos 67 de la Constitución de la República, 81 del Código Civil y 52 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles. En respuesta al instrumento que le fuera remitido, el 13 de mayo de 2019, mediante oficio No SAN-2019-2753, la Secretaria General de la Asamblea Nacional remitió dos proyectos de ley reformatorias del artículo 52 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, los que, en la versión remitida a esta Corte, no modificarían los elementos por los cuales la jueza presentó su consulta. Además, la mencionada Secretaria General remitió un memorando de la Coordinadora General de Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional quien manifestó que en sus archivos no consta información alguna relacionada a una iniciativa para reformar el segundo inciso del artículo 67 de la Constitución de la República.
7. A la audiencia pública asistieron: (i) Gabriela Estefanía Lemos Trujillo, jueza consultante; (ii) como terceros interesados: Daniel Verdesoto Rodríguez y Rubén Darío Salazar Gómez, acompañados de sus abogados patrocinadores Bernarda Freire, Rafael Ruales y Jorge Fernández; Marco Sánchez Salazar y Jesús Morán Gómez, en representación del Registro Civil,

Identificación y Cedulación; y Marco Proaño Durán, en representación de la Procuraduría General del Estado; y, (iii) en calidad de *amici curiae*, las personas detalladas en el anexo de esta Sentencia.

8. Adicionalmente, el 7 de junio de 2018, las organizaciones Colombia Diversa y Dejusticia presentaron conjuntamente, mediante correo electrónico dirigido a la actuario del juez sustanciador, un *amicus curiae* sobre el caso objeto de esta sentencia.

### B. El objeto de la consulta

9. Las **disposiciones jurídicas** a las que se dirige la consulta son los artículos 81 del Código Civil (en adelante, CC) y 52 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles (en adelante, LOGIDC), cuyos textos son los siguientes:

*[CC] Art. 81.- Matrimonio es un contrato solemne por el cual un hombre y una mujer se unen con el fin de vivir juntos, procrear y auxiliarse mutuamente.*

*[LOGIDC] Art. 52.- Autoridad ante quien se celebra e inscribe el matrimonio. El matrimonio es la unión entre un hombre y una mujer y se celebra e inscribe ante la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación. Fuera del territorio ecuatoriano, se celebra e inscribe ante el agente diplomático o consular, si al menos uno de los contrayentes es ecuatoriano.*

*La autoridad competente, antes de la celebración de un matrimonio, deberá verificar el registro personal único de los contrayentes y que estos estén legalmente habilitados para contraer matrimonio civil, de lo cual se dejará constancia en el acta respectiva. La falta de esta solemnidad ocasionará la sanción administrativa, civil y penal de la autoridad que celebró el matrimonio, sin perjuicio de la nulidad del matrimonio a la que pueda haber lugar, de conformidad con la Ley.*

[Énfasis añadidos]

10. Ahora bien, para identificar la **norma jurídica** (contenida en las disposiciones jurídicas recientemente citadas) que es objeto de la consulta, conviene hacer el siguiente análisis. Los dos artículos citados deben ser leídos en concordancia con otras disposiciones de los cuerpos legales a los que ellos pertenecen. Así, la LOGIDC instituye los hechos y actos relativos al estado civil de las personas (art. 1), entre ellos, el matrimonio (art. 10), cuya solemnización, autorización, inscripción y registro son atribuidas a la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación (art. 7); y el Código Civil determina, por su parte, que las personas que contraen matrimonio adquieren el estado civil de casadas, con los derechos y obligaciones consiguientes (arts. 331 y 332 del CC). De manera que los citados artículos 81 y 52 no contienen simplemente una *definición* de matrimonio, sino que incorporan una *condición necesaria para que una pareja de personas tenga el poder jurídico, instituido por esas mismas leyes, de contraer matrimonio*: que estén integradas por “un hombre y una mujer”.



11. De aquí se infiere que ambas disposiciones legales contienen implícitamente una misma norma, a saber: *las parejas del mismo sexo no tienen el poder jurídico de contraer matrimonio*. Esta es, por ende, la norma jurídica objeto de la consulta<sup>1</sup>.

## II. COMPETENCIA

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente consulta de norma, con fundamento en los artículos 428 de la Constitución de la República y 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC).

## III. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

13. En congruencia con los términos de la consulta planteada, el **problema jurídico general** a resolver en esta sentencia es el de si esta Corte debe declarar inconstitucionales los artículos 81 del CC y 52 de la LOGJCC.

14. Como se analizó en el párr. 10 *supra*, estas dos disposiciones legales contienen una misma norma (en adelante, “la norma cuestionada”): *las parejas del mismo sexo no tienen el poder jurídico de contraer matrimonio*. Si esta norma es inconstitucional o no va a depender, en último análisis, de si la Constitución reconoce (también) a las parejas del mismo sexo el **derecho fundamental al matrimonio**, el que debe ser entendido como el derecho a que el legislador democrático instituya (esto es, haga posible y regule) para ellas el matrimonio, otorgándoles — con dicha institucionalización — el poder jurídico de casarse.

15. Si tal derecho fundamental existiera, el legislador estaría *obligado* a instituir (esto es, hacer posible y regular) el matrimonio entre personas del mismo sexo. En cambio, si no hubiera tal derecho, el legislador podría estar en una de dos situaciones: o bien, podría estar *prohibido* de instituirlo, o bien, podría estarle simplemente *permitido* hacerlo. En este último supuesto (el de la permisión), tanto si decide instituirlo como si no, el legislador se movería dentro de su margen de discrecionalidad para la configuración de los derechos fundamentales (del derecho a la familia, por ejemplo).

16. Si el legislador estuviera *prohibido* de instituirlo, la norma cuestionada obviamente no sería inconstitucional. Como tampoco lo sería si al legislador le estuviera simplemente *permitido*<sup>2</sup> hacerlo; aunque, en este supuesto, tampoco sería inconstitucional una norma contraria a la

<sup>1</sup> Adviértase que esta no es una *norma regulativa* que *prohíbe* a las parejas del mismo sexo el ejercicio del poder jurídico de contraer matrimonio, sino el fragmento de una *norma que confiere poderes* que excluye a las parejas del mismo sexo del *otorgamiento* del poder jurídico de casarse (por lo que mal podría, dicha norma, obligar, prohibir o permitir el ejercicio de un poder que no existe). Sobre la diferencia entre esos dos tipos de normas, véase, Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan (2004), *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Barcelona, Ariel, *passim*.

<sup>2</sup> Así lo han establecido, por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (*Caso Schalk and Kopf v. Austria*, No. 30141/04, Sentencia de 24 de junio de 2010) y el Tribunal Constitucional de España (STC 198/2012, de 6 de noviembre de 2012).

cuestionada —que confiriese a las mencionadas parejas el ya señalado poder jurídico—, pues en ambas situaciones (que otorgue o no el poder jurídico) el legislador se movería dentro de su margen de discrecionalidad delineado por el marco constitucional. Por consiguiente, la norma legal cuestionada sería inconstitucional solamente si el legislador estuviera *obligado*<sup>3</sup> a instituir el matrimonio entre personas del mismo sexo, pues únicamente en tal supuesto, el legislador habría transgredido la Constitución.<sup>4</sup>

17. De ahí que los **problemas jurídicos específicos** (en adelante, “problemas jurídicos”) que esta Corte debe resolver son los siguientes: (1) ¿la Constitución *obliga* al legislador democrático a instituir el matrimonio entre personas del mismo sexo?; y, si se respondiera afirmativamente a esto, (2) ¿cuál debe ser la decisión de la Corte al respecto?

18. La solución del problema jurídico (1) va a depender, a su vez, de la respuesta a dos **subproblemas jurídicos**, a saber: (1.1) ¿la Constitución *prohíbe* al legislador democrático instituir el matrimonio entre personas del mismo sexo?; y, si se respondiera negativamente a este, (1.2) ¿la Constitución *permite* al legislador democrático instituir el matrimonio entre personas del mismo sexo? De manera que la respuesta al problema jurídico (1) —alusivo a si hay *obligación*— será afirmativa solamente si se responde negativamente a los dos indicados subproblemas jurídicos —que versan sobre si hay *prohibición* o *permisión*, respectivamente—.

#### IV. ARGUMENTACIÓN DE LA CORTE

##### C. Problema jurídico (1): ¿La Constitución obliga al legislador democrático a instituir el matrimonio entre personas del mismo sexo?

19. En este punto, la Corte debe hacer una consideración crucial: este problema jurídico no alude a un concepto de constitución de cualquier tipo, sino, específicamente, a la llamada

<sup>3</sup> En este sentido se han pronunciado, por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia (Sentencia C-577/11 de 26 de julio de 2011), la Suprema Corte de los Estados Unidos (Caso *Obergefell v. Hodges*, 576 U.S. \_\_\_\_ [2015] Sentencia de 26 de junio de 2015) y la Suprema Corte de México (véase, por todas, Amparo en revisión 263/2014, Sentencia de 24 de septiembre de 2014).

<sup>4</sup> Este análisis basado en la obligación, prohibición y permisión, muy frecuente en el examen de la constitucionalidad de leyes, ha sido teorizado en Alexy, Robert (2002), “Epílogo a la Teoría de los Derechos Fundamentales”, en Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 22. Un análisis similar se daría también en el siguiente ejemplo hipotético: La Constitución (art. 77.14) establece expresamente la imposibilidad de que la situación del recurrente empeore (es decir, priva a los jueces del poder jurídico de empeorarla) *en el ámbito de los procesos penales*. Sin embargo, el Código Orgánico Administrativo (art. 223) establece esa misma imposibilidad (*non reformatio in pejus*) en los procedimientos administrativos. Imaginemos que se demanda la inconstitucionalidad de esta norma legal: esta sería constitucional, o bien, si la Constitución *obligase* al legislador a instituirlo, o bien, si le *permitiese* hacerlo (en este segundo supuesto, una norma que —por el contrario— posibilitase la *reformatio in pejus* en el procedimiento administrativo sería igualmente constitucional); de manera que la norma cuestionada sería inconstitucional solamente si la Constitución *prohibiese* al legislador privar a las autoridades administrativas del poder jurídico de empeorar la situación del recurrente.



constitución del Estado constitucional, ampliamente difundida en el mundo contemporáneo. Una constitución tal se caracteriza porque su *supremacía* no consiste simplemente en su *máxima jerarquía formal*, sino también en su *máxima prioridad sustantiva*. En el caso de nuestra República, la Constitución así lo establece en el artículo 424, en concordancia con la declaración de que Ecuador es un Estado constitucional, hecha en el artículo 1.

20. La **máxima jerarquía formal** consiste meramente en que la autoridad constituyente dotó al documento constitucional —texto integrado por 444 artículos y sus disposiciones adicionales— de una **rigidez normativa** mayor a la de la ley; es decir, estableció procedimientos modificatorios del texto constitucional más graves que los pertinentes para la reforma de la ley.

21. Sin embargo, el que la constitución de un Estado tenga el atributo de la máxima jerarquía formal no hace de él, sin más, un Estado constitucional. Para ello, es preciso que tal constitución goce, también, de un segundo atributo, el de la **máxima prioridad sustantiva**; es decir, es indispensable que ella sea superior a la ley (también) porque contiene principios, fines y valores de *justicia*, centralmente, los *derechos fundamentales*. La prioridad sustantiva de aquellos radica en el peso de su contenido moral; el que es independiente de cuál sea el documento normativo en el que se los consagre, o de cuál sea la jerarquía formal de ese documento, o, incluso, independientemente de si están consagrados en alguno. Este segundo atributo de la supremacía constitucional significa, pues, que el contenido constitucional está vertebrado por un **tejido axiológico (de principios, fines y valores de justicia)** que subyace al documento constitucional, aunque, al mismo tiempo, lo trasciende; de ahí que nuestra Constitución conceda supremacía constitucional, no solo a los principios, fines y valores cardinales que se contienen en ella, sino también a los subyacentes a “*los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución*” (art. 424), así como a “*los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento*”, aunque no estén consagrados en documento alguno dotado de autoridad (art. 11.7).

22. Aquel tejido axiológico, por consiguiente, hace que todo Estado constitucional sea forzosamente un Estado “de derechos” y “de justicia”, como didácticamente lo explicita el artículo 1 de nuestra Constitución. Y es, también, aquel tejido axiológico constitucional el que da sentido, unidad y cohesión al llamado “bloque de constitucionalidad”; el que no se comprendería a cabalidad si la Constitución se redujese al mero texto dictado por la autoridad constituyente.

23. La Constitución ecuatoriana, entonces, entraña dos dimensiones, una formal y otra sustantiva: además de ser un documento autoritativo con mayor rigidez que el de la ley (**dimensión formal**), ella constituye también un tejido de principios, fines y valores de justicia, que goza de prioridad axiológica respecto de la ley, y que subyace al documento promulgado por la autoridad constituyente, aunque, al mismo tiempo, lo trasciende (**dimensión sustantiva**).

24. Esta doble dimensión determina la naturaleza de la interpretación constitucional: esta consiste en una argumentación sobre el significado de la Constitución tomada en su integralidad; lo que incluye, tanto al documento en que ella está escrita, cuanto al tejido axiológico que vertebra su contenido. A la luz de esta idea rectora, la Corte abordará los problemas jurídicos planteados en este caso.

**C.a. Subproblema jurídico (1.1): ¿La Constitución prohíbe al legislador democrático instituir el matrimonio entre personas del mismo sexo?**

***Argumentos a favor: el literalista y el intencionalista. La deferencia al constituyente y la democracia***

25. Hay dos argumentos a favor de una respuesta afirmativa a este primer subproblema, el literalista y el intencionalista, que explícita e implícitamente estuvieron presentes en los alegatos presentados por el Registro Civil, Identificación y Cedulación y la Procuraduría General del Estado. Ambos ligados al segundo inciso del artículo 67 de la Constitución, que establece:

*[Constitución] Art. 67.- El matrimonio es la unión entre hombre y mujer, se fundará en el libre consentimiento de las personas contrayentes y en la igualdad de sus derechos, obligaciones y capacidad legal.*

[Énfasis añadido]

26. Antes que nada, debe ponerse de manifiesto que, a diferencia de lo que ocurre con las disposiciones legales cuestionadas (*supra*, párr. 9), la disposición constitucional que se acaba de citar, estrictamente hablando, no confiere el poder jurídico de casarse a las parejas de diferente sexo, pues este forma parte de la configuración legal del matrimonio. Más bien, lo que el artículo recientemente citado reconoce, de manera expresa, es el **derecho fundamental al matrimonio** de las parejas de diferente sexo, consistente en el derecho a que el legislador instituya (haga posible y regule) el matrimonio. Esto deja en claro que lo que se discute en el fondo de este caso es si la Constitución reconoce también el derecho al matrimonio a las parejas del mismo sexo y si, en consecuencia, el legislador está obligado a incluir en la vigente configuración legal del matrimonio a dichas parejas, lo que implica otorgarles el poder jurídico de casarse.

27. Ahora bien, el **argumento literalista** entiende que el tenor literal de este segundo inciso del artículo 67 define el matrimonio estrictamente como “*la unión entre hombre y mujer*” y, por tanto, establece la siguiente norma constitucional: *las parejas del mismo sexo no tienen derecho al matrimonio (entendido como en el párrafo precedente)*; por lo que el legislador está *prohibido* de conferir a dichas parejas el poder jurídico de casarse, con la consecuencia de que la norma legal cuestionada no sería inconstitucional.

28. El **argumento intencionalista** converge con el anterior en negar la inconstitucionalidad de la norma cuestionada, por cuanto sostiene que el autor del documento constitucional, el constituyente, escribió el citado inciso segundo del artículo 67 con la *intención* (el propósito deliberado) de privar a las parejas del mismo sexo del derecho a contraer matrimonio y, específicamente, de *prohibir* la creación legislativa tal tipo de matrimonio.

29. Ambos argumentos, sin embargo, presentan debilidades incluso si se parte de sus propias premisas.

29.1. El argumento literalista, por un lado, se cinea al citado inciso segundo del artículo 67, cuyo significado no es unívoco: podría afirmarse, por ejemplo, que como él no dice que el matrimonio es “solamente” la unión entre un hombre y una mujer, dicho artículo no prohíbe al legislador instituir el matrimonio entre personas del mismo sexo.

29.2. Y, por otro lado, el argumento intencionalista no es claro en identificar de qué se habla cuando se alude a *la intención* del constituyente. ¿Hablamos, quizá, de la intención



de órganos *colectivos* como la Asamblea Constituyente o el mismo pueblo (manifestado en referéndum aprobatorio)? De ser así, ¿cuál sería tal intención colectiva? Si fuese, sin más, la de poner en vigencia el texto del inciso segundo del citado artículo 67, entonces, el argumento intencionalista no consistiría en nada distinto al argumento literalista, con los problemas —ya indicados— que este presenta; y si, en cambio, la intención del órgano colectivo fuese la de prohibir, bajo cierta interpretación de aquel texto, el matrimonio entre parejas del mismo sexo, ¿dónde estaría, entonces, la base fáctica para acreditar dicha intención (dado que, empíricamente, un ente tal carece de intención)? ¿acaso en las intenciones *individuales*, en su gran mayoría no expresadas, de los asambleístas constituyentes y de los votantes que apoyaron el texto del citado inciso segundo?, ¿o acaso en las intenciones *individuales* de los pocos asambleístas y ciudadanos que sí las expresaron en los debates correspondientes?; y, en ambos casos, ¿cómo identificar la intención del constituyente si, como ocurre en todo órgano colectivo, las intenciones individuales de sus miembros son heterogéneas e, incluso, divergentes? Del hecho de que varios asambleístas constituyentes y ciudadanos hayan aprobado el texto del señalado inciso segundo no se sigue lógicamente que todos ellos hayan tenido la intención de prohibir el matrimonio entre personas del mismo sexo; por ejemplo, algunos lo habrán hecho asumiendo una interpretación del texto que no implique tal prohibición, y otros ni siquiera se lo habrán planteado.

30. Sin embargo, la mayor debilidad de los argumentos literalista e intencionalista está en que parten de un enfoque **formalista** de la interpretación constitucional, reduciéndola a una exégesis basada exclusivamente en la lectura literal del inciso segundo del citado artículo 67 y en la constatación fáctica de la intención (subjetiva) de quien dictó esa disposición. Reduciendo, con ello, la Constitución a su dimensión formal, es decir, a un mero documento dictado por la autoridad constituyente y eclipsando, así, la dimensión sustantiva de la Constitución. Por lo que resulta un enfoque inaceptable.

31. Coherentemente con esto, el artículo 437 de la Constitución no confina su interpretación en el simple “tenor literal” y a la mera “voluntad del constituyente”, sino que la abre a “la Constitución en su integralidad”, a “la plena vigencia de los derechos” y a “los principios generales de la interpretación constitucional”, desarrollados —estos últimos— ampliamente en los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (p. ej. la interpretación sistemática, la teleológica, el principio de proporcionalidad, la ponderación, etc.). Si algo deja en claro este elenco de disposiciones jurídicas es que, en materia constitucional, jamás puede partirse del estándar de interpretación que fue propio del Estado legislativo de derecho —y que ya no lo es del Estado constitucional de derecho—, plasmado en este precepto clásico:

*[Código Civil] Art. 18.- [...]*

*1. Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu.*

*Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu claramente manifestados en ella misma, o en la historia fidedigna de su establecimiento;*

32. En efecto, como se afirmó arriba, el problema jurídico (1), en último análisis, pregunta si la Constitución establece o no un cierto derecho fundamental de las parejas del mismo sexo. Y la

respuesta jamás puede provenir, sin más, de interpretar aisladamente una disposición constitucional, sino de interpretar el bloque de constitucionalidad en su conjunto, lo que supone —como también ya se dijo— considerar en la argumentación interpretativa el documento constitucional completo y, sobre todo, el tejido axiológico constitucional. En este sentido, no puede perderse de vista que todo derecho fundamental está vertebrado por unos ciertos principios, fines o valores constitucionales: tales derechos no se reducen a reglas expresamente estatuidas por el texto de la Constitución.

33. De lo expuesto en los párrafos anteriores se sigue que los argumentos literalista e intencionalista no son aptos para dilucidar, sin más, cuestiones constitucionales como las que este caso plantea. Y se sigue, además, que la interpretación cabal ha de consistir, más bien, en identificar y, luego, ponderar los principios, fines o valores constitucionales que operan a favor y en contra de las hipótesis en juego: las de la obligación, prohibición o permisión legislativa de instituir el matrimonio entre personas del mismo sexo. Tal ponderación coadyuvará a establecer, entonces, si las parejas del mismo sexo tienen o no el derecho fundamental a que el legislador instituya (haga posible y regule) para ellas el matrimonio, como lo tienen de manera incontestada —en virtud del inciso segundo del citado artículo 67— las parejas de diferente sexo.

34. En esta línea de análisis, debemos empezar reconociendo que los argumentos literalista e intencionalista tienen un común fundamento axiológico: el principio de deferencia al constituyente, que se apoya, a su vez, en el valor de la democracia (véase, art. 1 de la Constitución). Esto no puede ser ignorado por esta Corte, pues la democracia es uno de los mimbres primordiales del tejido axiológico constitucional: el valor del proceso político democrático hace que en la práctica jurídica propia del Estado constitucional haya que tomar en serio a los dictados de las autoridades normativas; sus textos e intenciones, aunque puedan a veces ser derrotadas, tienen un peso que debe ser aquilatado debidamente. Caso contrario, se corre el riesgo de caer en el extremo opuesto al enfoque formalista antes criticado, esto es, en un enfoque interpretativo *activista*, poco sensible al hecho de que la Constitución es, en su dimensión formal, un texto que proviene de la autoridad constituyente y que, en virtud de su dimensión sustantiva, cuenta con un peso axiológico innegable, que impone al intérprete de la Constitución la exigencia *prima facie* de guardar fidelidad democrática al texto constitucional y a la intención de quien lo expidió; con lo cual, la carga de la argumentación recae sobre quien defiende una interpretación, en alguna medida, distanciada de la textualidad y de la intencionalidad. En un Estado constitucional, ni el juez es la boca de la Constitución ni la Constitución es únicamente lo que dicen los jueces.

#### *¿Hay principios, fines o valores subyacentes a la hipótesis de la prohibición?*

35. El peso del principio de deferencia a la autoridad constituyente y del valor de la democracia, sin embargo, no es absoluto, sino relativo al peso de los principios, fines y valores subyacentes a la literalidad constitucional y a la intención constituyente: aquel aumentará o se reducirá en función de este último. Una prescripción banal del constituyente, por ejemplo, tendría un reducido peso interpretativo. Por ello, incluso si dejásemos de lado las debilidades del literalismo y del intencionalismo enunciadas en el párr. 29 *supra*, habría que preguntarse, ¿cuáles son aquellos principios, fines o valores a cuya realización apuntaría la prohibición de instituir el matrimonio entre personas del mismo sexo, supuestamente impuesta al legislador (intencionalmente y por escrito) por parte del constituyente democrático? Enseguida, se explorarán posibles respuestas a esta interrogante.



**36. La esterilidad reproductiva de las parejas homosexuales.** Es muy frecuente sostener que la incapacidad de estas parejas para la *procreación* hace que no puedan cumplir a cabalidad dos supuestos fines del matrimonio: por un lado, la *conformación o consolidación de la familia*, y por otro, la *perpetuación de la especie*. En esta línea se expresó una asambleísta constituyente en los debates previos a la aprobación del inciso segundo del tantas veces citado artículo 67<sup>5</sup>, así como una participante en la audiencia pública realizada dentro de la sustanciación de esta causa (en adelante, “la audiencia”)<sup>6</sup>. Sin embargo, esta Corte advierte que se trata de un argumento equivocado por dos razones:

36.1. En primer lugar, porque asume que *hay un solo modelo de familia* digno de protección, la integrada nuclearmente por una pareja monogámica y sus hijos biológicos. Sin embargo, es obvio que no todas las familias tienen tal constitución; por ejemplo, unas se basan en una pareja monogámica pero, por decisión propia o por imposibilidad física, carecen de prole, y otras ni siquiera tienen como punto de partida una pareja de ese tipo (por ejemplo, las conformadas por abuelos y nietos alejados de sus progenitores). Y todos esos modelos familiares tienen el cobijo de la Constitución: “Art. 67.- Se reconoce la familia en sus diversos tipos [...]”.

36.2. En relación con esto, hubo una asambleísta constituyente<sup>7</sup> y un participante en la audiencia<sup>8</sup> que esgrimieron el conocido argumento etimológico: la naturaleza del matrimonio responde al hecho de que la palabra matrimonio viene del latín *matrimonium*, derivado, a su vez, de *matrem*, que significa madre. Este argumento, sin embargo, no es aceptable; si lo fuese, deberíamos concluir que Ambato es tierra de *hambatus*, palabra kichwa con la que se designa a unos pequeños anfibios de coloración oscura que, en los siglos XVII y XIX, habitaban en el río que atraviesa la ciudad.

36.3. Y, en segundo lugar, no podemos asumir que una de las finalidades del matrimonio sea *fomentar el crecimiento, o evitar el decrecimiento, demográfico*. En Ecuador, esa no es una necesidad fáctica (no somos un país en riesgo de despoblación) ni una exigencia jurídica (la Constitución no fija esa finalidad).

**37. La inadecuación de las uniones homosexuales al molde tradicional del matrimonio.** En la Asamblea Constituyente de Montecristi, varios representantes populares<sup>9</sup> impugnaron el matrimonio entre personas del mismo sexo porque este quebrantaría lo que tradicionalmente se ha entendido por matrimonio. Si bien la Constitución en varios pasajes brinda protección a las tradiciones culturales, en ningún caso protege a las tradiciones jurídico-institucionales (salvo, desde luego, las que son constitutivas del Estado y las que atañen a los derechos fundamentales). Si lo hiciera, el Derecho ecuatoriano quedaría petrificado y el proceso político democrático soportaría limitaciones injustificables. Recuérdese que antes del año 1903, el mismo matrimonio

<sup>5</sup> Véase la intervención de la asambleísta constituyente Rosanna Queirolo (Acta 086 de la Asamblea Constituyente, de 15 de julio de 2008, p. 96).

<sup>6</sup> Esthela Vásquez.

<sup>7</sup> Véase la intervención de la asambleísta constituyente Rosanna Queirolo (Ibíd, p. 96).

<sup>8</sup> Jaime Dousdebés.

<sup>9</sup> Véanse las intervenciones de los asambleístas constituyentes: Mario Játiva y Rosanna Queirolo (Ibíd, pp. 68-69 y 95-96).



civil —cuya configuración actual algunas opiniones buscan mantener— no existía en el Ecuador, solo había el tradicional, el eclesiástico. Conviene recordar que las tradiciones son *hechos*, por lo que de ellos no cabe inferir, sin más, la existencia de *normas*.

**38. La homosexualidad como desorden psiquiátrico.** Una de las intervinientes en la audiencia pública realizada en este caso<sup>10</sup> expresó la opinión —todavía compartida por mucha gente— de que las personas homosexuales padecen una especie de alteración de su psique y que requieren de algún tipo de tratamiento terapéutico. Si la homosexualidad de una persona fuese un estado mental patológico, quizá emergerían razones —buenas o malas— que apoyen la prohibición de que la ley instituya el matrimonio entre personas del mismo sexo. Ciertamente, la homosexualidad fue específicamente catalogada como un desorden mental tanto en la *Clasificación Internacional de Enfermedades* (CIE)<sup>11</sup> de la Organización Mundial de la Salud (en 1965), como en el *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DMS) de la Asociación Americana de Psiquiatría (en 1968)<sup>12</sup>. Sin embargo, la homosexualidad en cuanto tal fue desclasificada en ambos instrumentos clínicos —los dos más aplicados a nivel mundial—; en 1990<sup>13</sup> (en el CIE) y en 1973<sup>14</sup> (en el DMS). No existe, por consiguiente, base racional para creer que las personas homosexuales son enfermas; luego, ninguna consecuencia jurídica podría extraerse de tal prejuicio.

**39. La homosexualidad como desorden moral.** Varios asambleístas constituyentes<sup>15</sup> opinaron en Montecristi que el comportamiento homosexual sería una suerte de vicio lesivo de la moralidad en las costumbres sexuales.

**40.** Esta opinión parece entroncar, en alguna medida, con las consideraciones de la Iglesia Católica en torno al comportamiento homosexual y al matrimonio entre personas del mismo sexo, algunas de ellas esbozadas por asambleístas constituyentes<sup>16</sup>. Lo que merece un detenido y

<sup>10</sup> Esthela Vásquez.

<sup>11</sup> Organización Mundial de la Salud (1965), *International Classification of Diseases, Revision 8*. Consultable en <http://www.wolfbane.com/icd/icd8h.htm>.

<sup>12</sup> American Psychiatric Association (1968), *DSM-II Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, Second Edition.

<sup>13</sup> Organización Mundial de la Salud (1990), *International Classification of Diseases, Revision 10*. Consultable en <http://www.wolfbane.com/icd/icd10h.htm>.

<sup>14</sup> Spitzer, Robert (1981), "The diagnostic status of homosexuality in DSM-III: a reformulation of the issues", en *American Journal of Psychiatry*, 138, 210-215. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628719.019>.

<sup>15</sup> Véanse las intervenciones de los asambleístas constituyentes: Balerio Estacio, Mario Játiva, Rosanna Queirolo, César Rohón, Gissel Rosado, entre otros (Ibid, pp. 59, 69, 97-98, 104 y 144).

<sup>16</sup> Véanse las intervenciones de los asambleístas constituyentes Guido Rivas y Gissel Rosado (Ibid, pp. 140, 144).

respetuoso examen por parte de esta Corte, dado que alrededor del 80% de las ecuatorianas y ecuatorianos afirman abrazar la religión católica.<sup>17</sup>

40.1. El *Catecismo de la Iglesia Católica*<sup>18</sup> delinea la concepción que esta tiene del matrimonio, que puede sintetizarse, en lo que aquí interesa, con la cita de los siguientes fragmentos:

1601 *"La alianza matrimonial, por la que el varón y la mujer constituyen entre sí un consorcio de toda la vida, ordenado por su misma índole natural al bien de los cónyuges y a la generación y educación de la prole, fue elevada por Cristo Nuestro Señor a la dignidad de sacramento entre bautizados"* (CIC can. 1055, §1)

1. *El matrimonio en el plan de Dios*

1603 [...] *La vocación al matrimonio se inscribe en la naturaleza misma del hombre y de la mujer, según salieron de la mano del Creador. El matrimonio no es una institución puramente humana a pesar de las numerosas variaciones que ha podido sufrir a lo largo de los siglos en las diferentes culturas, estructuras sociales y actitudes espirituales. Estas diversidades no deben hacer olvidar sus rasgos comunes y permanentes. A pesar de que la dignidad de esta institución no se trasluzca siempre con la misma claridad (cf GS 47,2), existe en todas las culturas un cierto sentido de la grandeza de la unión matrimonial.*

1604 [...] *Habiéndolos creado Dios hombre y mujer, el amor mutuo entre ellos se convierte en imagen del amor absoluto e indefectible con que Dios ama al hombre. Este amor es bueno, muy bueno, a los ojos del Creador (cf Gn 1,31). Y este amor que Dios bendice es destinado a ser fecundo y a realizarse en la obra común del cuidado de la creación. «Y los bendijo Dios y les dijo: "Sed fecundos y multiplicaos, y llenad la tierra y sometedla"» (Gn 1,28).*

1605 *La Sagrada escritura afirma que el hombre y la mujer fueron creados el uno para el otro [...] "De manera que ya no son dos sino una sola carne" (Mt 19,6).*

[Énfasis añadidos]

40.2. A lo que cabe agregar la siguiente cita de la *Carta Encíclica Lumen Fidei* del Sumo Pontífice Francisco a los obispos, a los presbíteros y diáconos, a las personas consagradas y a todos los fieles laicos sobre la fe<sup>19</sup>, del año 2013:

52. [...] *El primer ámbito que la fe ilumina en la ciudad de los hombres es la familia. Pienso sobre todo en el matrimonio, como unión estable de un hombre y una mujer: nace de su amor, signo y presencia del amor de Dios, del reconocimiento y la aceptación de la bondad de la diferenciación sexual, que permite a los cónyuges unirse en una sola carne (cf. Gn 2,24) y ser capaces de*

<sup>17</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2012, agosto), *Primeras estadísticas oficiales sobre filiación religiosa en el Ecuador*. Consultable en [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Boletines/Religion/presentacion\\_religion.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Boletines/Religion/presentacion_religion.pdf).

<sup>18</sup> Consultable en [http://www.vatican.va/archive/catechism\\_sp/p2s2c3a7\\_sp.html](http://www.vatican.va/archive/catechism_sp/p2s2c3a7_sp.html).

<sup>19</sup> Consultable en [http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20130629\\_enciclica-lumen-fidei.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20130629_enciclica-lumen-fidei.html).



*engendrar una vida nueva, manifestación de la bondad del Creador, de su sabiduría y de su designio de amor. Fundados en este amor, hombre y mujer pueden prometerse amor mutuo con un gesto que compromete toda la vida y que recuerda tantos rasgos de la fe. Prometer un amor para siempre es posible cuando se descubre un plan que sobrepasa los propios proyectos, que nos sostiene y nos permite entregar totalmente nuestro futuro a la persona amada [...]*

[Énfasis añadidos]

40.3. Algunas personas católicas, al adherir a la doctrina expuesta, podrían considerar, como lo ha hecho la Sagrada Congregación para la Doctrina de la Fe, “[...] *que los actos homosexuales son por su intrínseca naturaleza desordenados y que no pueden recibir aprobación en ningún caso*”<sup>20</sup> o que “[...] *sólo en la relación conyugal puede ser moralmente recto el uso de la facultad sexual. Por consiguiente, una persona que se comporta de manera homosexual obra inmoralmente*”<sup>21</sup>.

40.4. Partiendo de lo anterior, algunas personas católicas podrían opinar sobre la institucionalización del matrimonio entre personas del mismo sexo en la misma forma que el Pontificio Consejo para la Familia:

*(23) La verdad sobre el amor conyugal permite comprender también las graves consecuencias sociales de la institucionalización de la relación homosexual: «se pone de manifiesto también que incongruente es la pretensión de atribuir una realidad conyugal a la unión entre personas del mismo sexo. Se opone a esto, ante todo, la imposibilidad objetiva de hacer fructificar el matrimonio mediante la transmisión de la vida, según el proyecto inscrito por Dios en la misma estructura del ser humano. Asimismo, se opone a ello la ausencia de los presupuestos para la complementariedad interpersonal querida por el Creador, tanto en el plano físico-biológico como en el eminentemente psicológico, entre el varón y la mujer [...]» [39]. El matrimonio no puede ser reducido a una condición semejante a la de una relación homosexual; esto es contrario al sentido común [40] [...] «No puede constituir una verdadera familia el vínculo de dos hombres o de dos mujeres, y mucho menos se puede a esa unión atribuir el derecho de adoptar niños privados de familia» [45]. Recordar la trascendencia social de la verdad sobre el amor conyugal y, en consecuencia, el grave error que supondría el reconocimiento o incluso equiparación del matrimonio a las relaciones homosexuales no supone discriminar, en ningún modo, a estas personas. Es el mismo bien común de la sociedad el que exige que las leyes*

<sup>20</sup> Sagrada Congregación para la Doctrina de la Fe (1975), *Declaración acerca de ciertas cuestiones de ética sexual*. Consultable en [http://www.vatican.va/roman\\_curia/congregations/cfaith/documents/rc\\_con\\_cfaith\\_doc\\_19751229\\_persona-humana\\_sp.html](http://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_19751229_persona-humana_sp.html).

<sup>21</sup> Sagrada Congregación para la Doctrina de la Fe (1986), *Carta a los obispos de la iglesia católica sobre la atención pastoral a las personas homosexuales*. Consultable en [http://www.vatican.va/roman\\_curia/congregations/cfaith/documents/rc\\_con\\_cfaith\\_doc\\_19751229\\_persona-humana\\_sp.html](http://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_19751229_persona-humana_sp.html).

*reconozcan, favorezcan y protejan la unión matrimonial como base de la familia, que se vería, de este modo, perjudicada[46].<sup>22</sup>*

[Énfasis añadidos]

41. La idea (basada o no en creencias religiosas) de que la práctica de la homosexualidad constituye una desviación moral estuvo y está en el trasfondo de la tipificación de la homosexualidad como delito. Pero, cabe preguntarse, ¿cuál sería exactamente el bien jurídico protegido por este? Las leyes penales correspondientes hablan de las *buenas costumbres, la moralidad pública, el buen orden familiar, la pública honestidad*, etc. Sin embargo —como quedará más claro en lo que sigue—, “[...] *un concepto de bien jurídico crítico hacia la legislación conduce al postulado de la impunidad de los comportamientos homosexuales consentidos en personas adultas*”<sup>23</sup>, principal razón por la que dichas tipificaciones fueron derogadas a medida que el Estado constitucional fue propagándose por el mundo.

42. Ahora bien, ¿pueden los valores subyacentes a la idea de que la homosexualidad es un desorden moral aportar razones a favor de la hipótesis de la prohibición al legislador de instituir el matrimonio entre personas del mismo sexo? La Constitución responde que no: la plasmación de esa idea en la institucionalidad pública transgrediría los siguientes principios, fines y valores constitucionales:

42.1. **El principio de autonomía de la persona**, que, en palabras de Carlos S. Nino,

*[...] prescribe que siendo valiosa la libre elección individual de planes de vida y la adopción de ideales de excelencia humana, el Estado (y los demás individuos) no debe interferir en esa elección o adopción, limitándose a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno sustente e impidiendo la interferencia mutua en el curso de tal persecución. Este es el principio que subyace al principio más específico y menos fundamental que veda la interferencia estatal con conductas que no perjudican a terceros; tal interferencia es objetable en tanto y en cuanto ella puede implicar abandonar la neutralidad respecto de los planes de vida y las concepciones de excelencia personal de los individuos.<sup>24</sup>*

[Énfasis en el texto]

El principio de la autonomía de la persona implica, entonces, el derecho fundamental expresamente consagrado en el artículo 66.5 de la Constitución: “*El derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin más limitaciones que los derechos de los demás*”.

<sup>22</sup> Consejo Pontificio para la Familia (2000), *Familia, matrimonio y "uniones de hecho"*. Consultable en [http://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/family/documents/rc\\_pc\\_family\\_doc\\_2\\_0001109\\_de-facto-unions\\_sp.html](http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/family/documents/rc_pc_family_doc_2_0001109_de-facto-unions_sp.html).

<sup>23</sup> Roxin, Clause (2013), “El concepto del bien jurídico como instrumento de crítica legislativa sometido a examen” en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 15-01.

<sup>24</sup> Nino, Carlos S. (2007), *Ética y derechos humanos*, Buenos Aires, Astrea, pp. 204s.



42.2. **El valor de la laicidad.** Como consecuencia de lo anterior, en la esfera de la moralidad debe distinguirse entre la *ética pública*, referida a las relaciones entre sujetos, que prohíbe afectar los derechos de los otros individuos, y la *ética personal*, relativa al propio sujeto, que corresponde a la elección de modelos de virtud personal y planes de vida. Únicamente las razones basadas en la ética pública son, por consiguiente, válidas para restringir el derecho al libre desarrollo de la personalidad de los individuos, el que, como todo derecho fundamental no está condicionado al grado de excelencia moral que la persona pudiera tener a la luz de un determinado modelo de virtud personal. Esto es conforme con el artículo 1 de la Constitución, que define al Estado ecuatoriano como *laico*, y el 3.4 de la misma, que impone al propio Estado el deber primordial de “[g]arantizar la *ética laica* [es decir, la *ética pública*] como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico” [énfasis añadido].

42.3. **El fin del buen vivir (sumak kawsay).** He aquí la grandeza del Estado constitucional: logra gestionar la pluralidad, a veces conflictiva, de valores existentes en la sociedad haciendo que todas las personas tengan el derecho a que se respete la moral personal (basada en la fe religiosa, inclusive) que autónomamente han forjado para sí; a condición, claro está, de que esa moral personal no sea impuesta por el Estado como moral pública (como razón pública). Esta es una condición indispensable para la búsqueda del buen vivir: este requiere, como preceptúa el tercer inciso del artículo 275 de nuestra Constitución, “[...] que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos [entre ellos, al libre desarrollo de la personalidad], y ejerzan responsabilidades [...]”, entre las cuales está la de “[r]espeter y reconocer [...] la orientación e identidad sexual” (art. 83.14).

43. Basada en las consideraciones de los últimos párrafos, esta Corte sostiene que el modelo de matrimonio en un Estado constitucional no puede ser la proyección de una cierta ética personal, por estimable que esta sea, sino el reflejo de una ética laica; de manera que la institución matrimonial así configurada permita a todas las personas, eso sí, adaptarla a sus particulares concepciones, inclusive religiosas, acerca de cuál es el modelo de matrimonio moralmente excelente, y desarrollar así, de manera autónoma, su propio plan de vida con miras al buen vivir.

44. Una pareja católica, por ejemplo, puede perfectamente interpretar la solemnidad de *su* matrimonio civil en conexión institucional y simbólica con la celebración, en cuanto sacramento, de su matrimonio eclesiástico, y por tanto extender a *su* matrimonio civil las características teológicas propias de su matrimonio eclesiástico (parcialmente citadas en supra, párr. 40). Cualquier interferencia en esta forma de interpretar y practicar el matrimonio civil sería una violación de los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar y a libertad de conciencia de los contrayentes. Y algo análogo han de poder hacer, y la misma protección han de tener frente a posibles interferencias en sus derechos fundamentales (idem), las parejas no católicas que deciden contraer matrimonio civil.

45. **El derecho de los padres a educar a sus hijos en la heterosexualidad** se vería afectado —como a veces se escucha decir— por el reconocimiento del matrimonio entre personas del mismo sexo. Esto claramente no tiene asidero, porque ya existe un reconocimiento oficial de las uniones de hecho entre esas personas y, además, el interés que pueden tener ciertos padres de “educar” a sus hijos en la heterosexualidad, no puede, como ya se razonó, justificar la expulsión de la esfera pública de las expresiones homoafectivas; antes bien, lo que cabe es propiciar la

educación cívica en el respeto a la orientación sexual, responsabilidad prescrita en el artículo 83.14 de la Constitución, ya citado.

46. Pues bien, el recorrido argumentativo precedente (*supra* párrafos 29-45) permite inferir: (i) que los argumentos literalista e intencionalista débilmente apoyan la interpretación de que el legislador está constitucionalmente prohibido de instituir el matrimonio entre personas del mismo sexo; y (ii) que la alegada prohibición no apuntaría a la realización de ningún principio, fin o valor constitucional relevante en la esfera pública. Los únicos sustentos de una interpretación tal, serían, pues, los ya señalados en el párr. 34 *supra*: el principio de deferencia a la autoridad constituyente y el valor democrático de esta.

*Argumentos en contra: los derechos a la protección a la familia y al libre desarrollo de la personalidad*

47. Ahora bien, en sentido opuesto al de los argumentos literalista e intencionalista, es decir, en contra de la señalada prohibición constitucional al legislador, operan entrelazadamente varios argumentos de orden *sistemático, teleológico y valorativo*, como se mostrará a continuación.

48. **La protección a la familia es un derecho fundamental.** Como entidad social, la familia es uno de los ámbitos primordiales en que las dimensiones individual y colectiva de la vida humana se conjugan de manera profunda. Por ello, es evidente la constatación de que, en palabras de la Constitución, ella es el “*núcleo fundamental de la sociedad*” (art. 76, inciso primero).

49. El reconocimiento que la Constitución hace de la familia, sin embargo, no es simplemente sociológico, sino normativo. A lo largo del texto constitucional se desarrolla el derecho a la protección de “*la familia en sus diversos tipos*”, el que “*garantiza [...] condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines*”, ya sea que la familia se constituya “*por vínculos jurídicos o de hecho*” (*idem*, énfasis añadidos). Es, pues, atinada la definición dada por la Corte Constitucional de Colombia: la familia, en cuanto objeto de protección jurídica, es

*“[...] aquella comunidad de personas emparentadas entre sí por vínculos naturales o jurídicos, que funda su existencia en el amor, el respeto y la solidaridad, y que se caracteriza por la unidad de vida o de destino que liga íntimamente a sus integrantes más próximos [...]”*<sup>25</sup>.

50. **El derecho al matrimonio se apoya en el derecho a la protección a la familia.** Esto es así porque la celebración del matrimonio es un medio para la conformación o consolidación de la familia; por un lado, da lugar a un estado civil, el de casado, en cuya virtud se crean específicos derechos y obligaciones entre los contrayentes; y, por otro lado, genera un entramado de significaciones sociales (extrajurídicas) que, a su vez, impacta en la vida de pareja, al interior de ella y respecto de su entorno. Los que, obviamente, no coinciden totalmente, ni cuantitativa ni cualitativamente, con los provenientes de una unión de hecho. Como ha dicho la Suprema Corte de los Estados Unidos, el matrimonio “*brinda apoyo a una unión entre dos personas como ninguna otra en términos de su importancia para aquellos que se han comprometido*”<sup>26</sup>, cobijando a la unión monogámica con una mayor estabilidad institucional. ¿A qué se reduciría la

<sup>25</sup> Sentencia C-271 de 2003.

<sup>26</sup> Caso *Obergefell v. Hodges*, 576 U.S. \_\_\_\_ (2015) Sentencia de 26 de junio de 2015.



protección a la familia si el matrimonio no fuera un derecho constitucional y la única institución posible para las uniones monogámicas fuera la unión de hecho?

51. **El derecho al matrimonio se cimienta, también, en el derecho al libre desarrollo de la personalidad.** Mientras las personas no afecten principios, fines y valores constitucionalmente atendibles, ellas pueden conformar el tipo de familia que —a su juicio— mejor se adecuen a sus singulares ideales de virtud personal y a sus planes de vida; y el Estado, no solo que debe abstenerse de interferir en ello, sino que debe proteger dichas elecciones autónomas (véase, *supra* párr. 42.1). ¿En qué quedaría el derecho al libre desarrollo de la personalidad si el matrimonio no fuera un derecho fundamental, si casarse no pudiera ser parte del plan de vida de un individuo?

52. **Conexamente, los derechos a la libertad de conciencia y a la intimidad se verían afectados.** Las razones expuestas en los últimos párrafos son favorables a la existencia de un derecho fundamental a que el legislador instituya el matrimonio también para las parejas del mismo sexo, pues nadie niega que estas tienen el derecho a que las familias que fundan sean protegidas, así como el derecho a la autonomía personal de sus miembros (adopción libre de ideales de virtud personal y de planes de vida). Con los que podrían conectarse otros, como los derechos a la intimidad personal y familiar, y a la libertad de conciencia, según se advirtió en el párr. 44 *supra*.

#### *Conclusión intermedia*

53. Estos dos derechos operan, clara y *fuertemente*, en contra de la hipótesis de que la Constitución prohíbe al legislador instituir el matrimonio entre personas del mismo sexo; y, en esa medida, estarían en el platillo de la balanza opuesto al que aloja (como se dijo en el párr. 34 *supra*) al principio de la deferencia al constituyente y al valor de la democracia, los que se ven *debilitados* en el caso concreto, porque, según se concluyó (*supra* párr. 46), los argumentos literalista e intencionalista sustentan, también *débilmente*, que el inciso segundo del artículo 67 de la Constitución establece la indicada prohibición.

54. Este desequilibrio de razones, como se ve, es por demás notorio en el caso concreto: la afectación que podría causarse a los principios de la deferencia al constituyente y al valor de la democracia, si se rechazara la señalada hipótesis de la prohibición, sería claramente menor al quebrantamiento de los derechos a la protección de las familias y al libre desarrollo de la personalidad (y, conexamente con estos, a la intimidad personal y familiar y a la libertad de conciencia), si dicha hipótesis fuese admitida, ya que esta excluiría la posibilidad de que la institucionalización del tipo de matrimonio en cuestión.

55. **Por lo que la Corte responde al subproblema jurídico (1.1) que la Constitución no prohíbe al legislador instituir el matrimonio entre personas del mismo sexo.**

#### **C.b. Subproblema jurídico (1.2): ¿La Constitución permite al legislador democrático posibilitar el matrimonio entre personas del mismo sexo?**

56. De la respuesta al subproblema jurídico (1.1) no se sigue, sin embargo, que la institucionalización de ese tipo de matrimonio sea obligatorio para el legislador, pues hay que considerar primero la hipótesis de que aquello le esté simplemente *permitido*; hay que ver si esta hipótesis puede subsistir a la luz de las razones favorables a la existencia de un derecho fundamental al matrimonio.

***Argumentos a favor: el literalista y el intencionalista. La deferencia al constituyente y la democracia***

57. A favor de esta hipótesis continúan operando el principio de la deferencia al constituyente y el valor de la democracia, pues, aunque con la debilidad anotada, no se puede dejar de reconocer alguna plausibilidad a la idea de que la letra y la intención constituyentes excluyen del matrimonio a las parejas del mismo sexo. Y, si bien se ha descartado la hipótesis de la prohibición, queda por establecer si el peso del principio de la deferencia al constituyente y el valor de la democracia es suficiente para concluir que la Constitución ha dejado a la discrecionalidad del legislador el instituir o no el tipo de matrimonio mencionado (como parte de su libertad de configuración de los derechos a la protección a la familia y al libre desarrollo de la personalidad).

***Argumentos indirectos a favor: la deferencia al legislador y la democracia deliberativa.***

58. A lo anterior se suma una consideración independiente de los argumentos literalista e intencionalista. Al contrario de lo que ocurre con la interpretación del muy citado segundo inciso del artículo 67, cuyo tenor no es unívoco, el de los artículos 81 del CC y 52 de LOGJDC sí lo es: establece que *las parejas del mismo sexo no tienen el poder jurídico de contraer matrimonio* (esta es la norma legal cuestionada).

59. Dicha norma goza de presunción de constitucionalidad (art. 76.2 de la LOGJCC), en virtud del principio *pro legislatore*, por el que, “[e]n caso de duda sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica, se optará por no declarar la inconstitucionalidad” (art. 76.3 *ibidem*). Todo esto respaldado por el valor de la democracia (art. 1, inciso primero, de la Constitución) y, en particular, por el de la democracia *deliberativa*, en cuya virtud, el valor de la ley no solo radica en la autoridad formal del legislador, sino también en el hecho de que ella debe ser el producto de una deliberación, o sea, de un debate basado en la confrontación de razones provenientes de todos los interesados. La exigencia de dicho debate, según la Constitución, ha de proyectarse hacia dentro de la Asamblea Nacional, con la exigencia de que un proyecto de ley debe ser sometido a dos debates (art. 137, inciso primero), pero también hacia fuera de ella, con la previsión de que las personas “que tengan interés en la aprobación de[ un] proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, p[uedan] acudir ante la comisión y exponer sus argumentos” (art. 137, inciso segundo).

60. El valor constitucional de la democracia deliberativa ha sido reconocido por esta Corte en la Sentencia N° 018-18-SIN-CC, de 1° de agosto de 2018, al punto de declararse en ella la inconstitucionalidad por la forma de una enmienda constitucional lesiva de dicho valor fundamental.

61. Si bien lo expresado en los últimos párrafos no versa sobre si la Constitución establece o no el derecho de las personas al matrimonio, tienen el efecto práctico de reforzar la hipótesis de que el legislador está meramente permitido de instituir dicho tipo de matrimonio, por lo que ha de ser tenido en cuenta en el razonamiento de la Corte.

***Argumentos adicionales en contra: la igualdad formal y la igualdad material***

62. Como se estableció en los párrafos 14 y 15 *supra*, para afirmar que el legislador está simplemente *permitido* de instituir el matrimonio entre personas del mismo sexo es preciso que



la Constitución no reconozca a ellas el derecho fundamental al matrimonio (entendido como se anotó en el párr. 26 *supra*); pero si sí lo hace, en lugar de la señalada permisión, más bien, el legislador tendría la *obligación* de hacerlo. Por lo que la cuestión se reduce ahora a establecer si existe o no constitucionalmente el derecho mencionado.

63. Anteriormente (*supra* párr. 52), esta Corte ha constatado que los derechos a la protección a la familia y al libre desarrollo de la personalidad (y otros conexos como los derechos a la intimidad personal y familiar, y a la libertad de conciencia) operan a favor de la existencia constitucional del mencionado derecho de las parejas del mismo sexo; derechos que, por tanto, deberán ponderarse frente a las —ya identificadas— razones que operan en sentido contrario. Es preciso, sin embargo, profundizar el ejercicio de ponderación que se viene haciendo, incorporando, del lado de los derechos recientemente referidos, las razones adicionales que se enuncian a continuación.

64. **El derecho a la igualdad formal también apoya la existencia del derecho fundamental en cuestión**, puesto que el inciso primero del numeral 2 del artículo 11 de la Constitución prescribe que “[t]odas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos [...]”, entre ellos, los derechos a la protección a la familia y al libre desarrollo de la personalidad (y otros conexos como los derechos a la intimidad personal y familiar, y a la libertad de conciencia) que, *prima facie*, establecen el derecho fundamental al matrimonio.

65. Por otro lado, la norma legal cuestionada (que priva a las parejas del mismo sexo del poder jurídico de contraer matrimonio), es sospechosa de ser discriminatoria, ya que introduce una diferenciación basada en la “orientación sexual” de las personas, uno de los supuestos en que el artículo 11.7 de la Constitución expresamente prohíbe *prima facie* el trato diferenciado<sup>27</sup>. Y esta sospecha de discriminación hace que la norma legal cuestionada sea inconstitucional a menos que logre pasar un test de igualdad —que no es sino una aplicación del principio de proporcionalidad— que consista en un escrutinio estricto de constitucionalidad de la ley<sup>28</sup>. Lo que sería imposible, pues no pasaría ni la primera fase del test, dado que, sobre la base de las consideraciones hechas en párr. 46 *supra*, no existe un fin constitucional, ni explícito ni implícito, que pueda invocarse para la privación del derecho de las parejas del mismo sexo a casarse. Con lo cual, el test concluiría ahí mismo.

66. **El derecho a la igualdad material respalda también el derecho fundamental al matrimonio de las parejas del mismo**, por cuanto la exclusión de las parejas del mismo sexo de la institución del matrimonio no solamente tiene consecuencias en el orden normativo (sus miembros no pueden adquirir los derechos y obligaciones derivadas del estado civil de casado), sino que también tiene efectos simbólicos, que impactan en la realidad de las personas homosexuales: el hecho de que no puedan casarse entre sí genera para ellos efectos degradantes y estigmatizantes<sup>29</sup>, que contribuyen a deteriorar sus vidas. Situación que es aun más dramática en países de gran desigualdad socioeconómica, como el Ecuador. En general, ellas sufren discriminación material, específicamente, malos tratos y humillaciones. Y, en el caso de las personas homosexuales en otras situaciones de vulnerabilidad, muchas ven socavado su derecho

<sup>27</sup> Este criterio para la identificación de categorías sospechosas de ser discriminatorias ha sido establecido por esta Corte Constitucional, entre otras, en la Sentencia N° 080-13-SEP-CC.

<sup>28</sup> Sobre esto, véase la Sentencia C-093 de 2001, de 31 de enero de 2001, de la Corte Constitucional de Colombia.

<sup>29</sup> Véase, Caso *Obergefell v. Hodges*, *Ibid*.

a la igualdad material, reconocido en el artículo 11.2 de la Constitución, de manera insoportable, al ser víctimas de las injusticias que enseguida se detallan, simplemente “*porque no responden a lo que socialmente se espera de uno y otro sexo*”<sup>30</sup>.

67. En primer lugar, sufren **violencia física y psicológica**, que consiste, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH), en ejecuciones extrajudiciales, asesinatos, tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes (especialmente a personas privadas de la libertad), violaciones y otros actos de violencia sexual, ataques multitudinarios, discurso de odio e incitación a la violencia<sup>31</sup>. En diciembre del 2014, la CIDH publicó su Registro de Violencia contra las personas LGBT en América, donde constató que

*[...] existen numerosos ejemplos de homicidios particularmente crueles, incluyendo casos de personas lapidadas, decapitadas, quemadas y empaladas. Muchas víctimas son repetidamente apuñaladas o golpeadas hasta la muerte con martillos u objetos contundentes. Otras reciben puñetazos o patadas hasta su muerte, les arrojan ácido o son asfixiadas. Algunas de las víctimas en el Registro fueron reiteradamente atropelladas por carros, mutiladas o incineradas. En muchos casos, las víctimas fueron asesinadas luego de ser sometidas a horribles actos de tortura, tratos inhumanos o degradantes, y múltiples formas de extrema humillación, degradación, y violación*<sup>32</sup>.

68. Y, en segundo lugar, las personas homosexuales sufren **exclusión socioeconómica**. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha constatado que a las personas homosexuales se les deniega también “[...] los derechos de reunión, expresión e información”<sup>33</sup>, así como el “acceso a derechos básicos como el trabajo, la salud, la educación y la vivienda viven en situaciones de pobreza, privadas de toda oportunidad económica”<sup>34</sup>. De hecho, al decir de la CIDH, “estudios llevados a cabo en el continente americano sugieren que las tasas de pobreza, falta de vivienda, e inseguridad alimenticia son más altas entre personas LGBT”<sup>35</sup>. En un estudio realizado en Ecuador en 2003, el 25% de los hombres que mantienen sexo con hombres informaron haber sido excluidos de sus actividades escolares por ser homosexuales y el 26 por ciento informó haber sufrido violencia mientras estudiaba<sup>36</sup>. Además, “[e]l acceso a servicios de salud provistos a través del empleo constituye un problema para muchos/as trabajadores y trabajadoras LGBT, pues por el temor a la estigmatización, se

<sup>30</sup> Naciones Unidas, (4 de mayo de 2015) Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Discriminación y violencia contra las personas por motivos de orientación sexual e identidad de género*, A/HRC/29/23, párr. 4.

<sup>31</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (12 de noviembre 2015) *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Interséx en América*. OAS/Ser.L/V/II.rev.2, *passim*.

<sup>32</sup> *Ibid*, párr. 118.

<sup>33</sup> Naciones Unidas, 17 de noviembre de 2011, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género*, A/HRC/19/41, párr. 82.

<sup>34</sup> Naciones Unidas, 4 de mayo de 2015, *Ibid*, párr. 42.

<sup>35</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2016), *Informe preliminar sobre pobreza, pobreza extrema y derechos humanos en las Américas*, párr. 441.

<sup>36</sup> UNESCO (2016), *Out in the open: Education sector responses to violence based on sexual orientation and gender identity/expression*. Paris, Unesco, p. 49.



*abstienen de hacer uso de servicios de prevención, tratamiento y asistencia necesarios y fundamentales*<sup>37</sup>. En efecto:

*La discriminación que afecta a las personas LGBT en las sociedades de la región las inserta en un ciclo de exclusión que tiende a culminar en la pobreza por falta de acceso a servicios, oportunidades y prestaciones sociales que en algunos casos inicia desde la temprana edad*<sup>38</sup>. Frente a esto la CIDH ha declarado que la discriminación y violencia contra niñas, niños y jóvenes con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas empieza en el hogar y en las escuelas, donde la familia, los miembros de la comunidad, profesores/as y directivos/as de las escuelas desaprueban su orientación sexual y/o identidad de género. Las personas LGBT son expulsadas de sus familias y escuelas, y en algunos casos ni siquiera pueden obtener trabajos que pagan el salario mínimo<sup>39</sup>.

La CIDH ha observado, además: “Esto les empuja hacia la economía informal o a la actividad criminal [...] participan en trabajo sexual, o en sexo para sobrevivir, que es el intercambio de sexo por dinero, comida, refugio y otros bienes materiales necesarios para la supervivencia”<sup>40</sup> y ha señalado que “existe un fuerte vínculo entre pobreza, exclusión y violencia. Las personas LGBT que viven en pobreza son más vulnerables al perfilamiento y acoso policial, y en consecuencia a tasas más altas de criminalización y encarcelamiento”<sup>41</sup>.

69. Adicionalmente, en un artículo científico publicado este año se concluye que, si se aborda el desarrollo económico desde el enfoque de las capacidades humanas, la exclusión de las personas homosexuales (destrucción de esas capacidades) limita por definición el desarrollo; y si se lo hace a partir del producto interno bruto, se encuentra que hay una asociación positiva y estadísticamente significativa entre el Índice Global de Reconocimiento Legal de la Orientación Homosexual (GIRLO, por sus siglas en inglés) y el nivel del producto interno bruto real<sup>42</sup>. En esta misma línea, los organismos de la Naciones Unidas han sostenido que

*El hecho de no respetar los derechos humanos de las personas LGBTI [...] fomenta] la exclusión social y económica, la presión sobre las familias y comunidades, y también un*

<sup>37</sup> Organización Internacional del Trabajo (2015), La discriminación en el trabajo por motivos de orientación sexual e identidad de género: Resultados del proyecto PRIDE de la OIT, p. 3.

<sup>38</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2016), *Ibid.*, párr. 443.

<sup>39</sup> *Ibid.*, párr. 366.

<sup>40</sup> *Ibid.*, párr. 444.

<sup>41</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 12 de noviembre 2015, *Ibid.*, párr. 17.

<sup>42</sup> Badgetta, M.V., Waaldijk K. y van der MeulenRodgers Y. (2019), “The relationship between LGBT inclusion and economic development: Macro-level evidence”, en *World Development*, Vol. 120, pp. 1-14.

*impacto negativo sobre el crecimiento económico, el trabajo decente y el progreso para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de cara al futuro*<sup>43</sup>.

Todo lo cual sugiere a esta Corte que si el legislador ecuatoriano institucionalizara el matrimonio entre personas del mismo sexo fomentaría el ideal constitucional del buen vivir, tanto en su vertiente individual como en la colectiva.

70. En relación con la transgresión severa del derecho a la igualdad material por parte de las personas homosexuales, un estudio del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos ha concluido que “[d]el total de la población LGBTI entrevistada, el 70,9% reportó que vivieron alguna experiencia de discriminación en su entorno familiar de los cuales el 72,1% sufrió algún tipo de experiencia de control, el 74,1% experimentó algún tipo de imposición, el 65,9% sufrió rechazo y el 61,4% violencia”.

71. Incluso si el legislador estableciera una institución idéntica en todos los aspectos al matrimonio pero con una denominación diferente (por ejemplo, “vínculo jurídico monogámico”), los efectos deletéreos en la igualdad material de las personas homosexuales no cesarían, pues, como ha considerado la Suprema Corte de México, eso seguiría siendo

*[...] inherentemente discriminatorio [...] porque constituir[ía] un régimen de “separados pero iguales”. Así como la segregación racial [en Estados Unidos] se fundamentó en la inaceptable idea de la supremacía blanca sobre los afroamericanos, la exclusión de las parejas homosexuales del matrimonio y/o del concubinato, también está basada en los prejuicios que históricamente han existido en contra de los homosexuales*<sup>44</sup>.

#### **Conclusión intermedia**

72. Como ocurre en los casos judiciales difíciles, en el presente caso, la determinación de si la Constitución simplemente permite al legislador democrático instituir el matrimonio entre personas del mismo sexo, o si le obliga a hacerlo, requiere poner en la balanza:

72.1. Por un lado, el principio de deferencia al constituyente conjuntamente con el valor de la democracia en sus formas representativa y deliberativa (y, de manera indirecta, el principio de deferencia al legislador común).

72.2. Y, por otro, los derechos a la protección a la familia, al libre desarrollo de la personalidad (y, conexamente con estos, a la intimidad personal y familiar y a la libertad de conciencia), a la igualdad formal y a la igualdad material.

73. El sacrificio de cualquiera de los dos extremos implica una afectación grave a núcleos centrales del tejido axiológico en que la Constitución consiste. Se trata de dirimir, en el caso concreto, la tensión entre *democracia* y *derechos fundamentales*, propia del Estado constitucional.

<sup>43</sup> Organismos de las Naciones Unidas (2015), *Poner fin a la violencia y a la discriminación contra las personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersex*, Consultable en [https://www.who.int/hiv/pub/msm/Joint\\_LGBTI\\_Statement\\_ES.pdf?ua=1](https://www.who.int/hiv/pub/msm/Joint_LGBTI_Statement_ES.pdf?ua=1).

<sup>44</sup> Amparo en revisión 263/2014, Sentencia de 24 de septiembre de 2014.



74. Al respecto, la opinión de la Corte es la siguiente:

74.1. Por un lado, la gravedad de una eventual afectación al extremo de la **democracia** tiene una intensidad baja porque, como se observó en su oportunidad, no es nítido el significado de la intención y del texto del constituyente y, segundo, porque la supuesta exclusión de las personas homosexuales de la institución matrimonial no apuntaría a realizar ningún principio, fin o valor constitucional.

74.2. Mientras que, por otro lado, la gravedad de la violación de los **derechos fundamentales** concernidos en este caso tiene una intensidad alta si se considera, sobre todo, que la violencia física y psicológica, así como la exclusión socioeconómica, que padecen las personas homosexuales más vulnerables afecta su dignidad de una forma intolerable, y que la institucionalización del matrimonio entre esas personas eliminaría al menos una de las causas de su marginación.

75. El subproblema al que nos referimos, sin embargo, quedará definitivamente resuelto en lo que sigue.

*Los derechos fundamentales más favorables y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*

76. Como se sustentó en su momento, el contenido de la Constitución está vertebrado por un tejido de principios, fines y valores de justicia, entre los cuales están los derechos fundamentales, tejido que trasciende el documento constitucional ecuatoriano. En efecto, ese mismo documento preceptúa en el inciso segundo de su artículo 424 lo siguiente:

*[Constitución] Artículo 424.- [...]*

*La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.*

77. Uno de esos tratados —primordial para el razonamiento que viene desplegando la Corte— es la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, “la Convención”). Con lo cual, lo *convencional* se vuelve *constitucional* debido a la dimensión sustantiva de la Constitución. En virtud de esto, si se aceptase que el texto de la Constitución ecuatoriana no reconoce a las parejas del mismo sexo el derecho a que el legislador instituya a su favor el matrimonio, habría que preguntarse si la Convención reconoce o no aquel derecho.

78. Para ello, obviamente, es preciso interpretar el texto convencional. Lo que, por cierto, es algo que corresponde hacer a esta Corte en los casos sometidos a su conocimiento. Sin embargo, ese ejercicio debe allanarse a la interpretación que de la misma haya hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), no solo porque esta misma ha establecido la obligación de tener en cuenta, como parte del control de convencionalidad, su propia “jurisprudencia”<sup>45</sup>, y sus propios “precedentes o lineamientos”<sup>46</sup>, sino también por estas

<sup>45</sup> Caso *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, párr. 124.

<sup>46</sup> Caso *Gelman Vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, párr. 69.

tres razones que actúan de manera conjunta: (i) porque la Corte IDH es la intérprete última de la CADH, de acuerdo con el artículo 62.2 de esta; (ii) porque dicha Corte tiene la exigencia racional de universalizar hacia el futuro sus *ratios decidendi*, es decir, las consideraciones en que fundamenta sus actos jurisdiccionales, de manera que solo podría apartarse de ellas si consigue dar razones suficientes para ello; y (iii) porque la Corte IDH es el órgano jurisdiccional competente para establecer la responsabilidad de un Estado Parte por la violación de la Convención, de acuerdo con el artículo 63.1 de esta.

79. Esta Corte Constitucional observa que estas tres razones son aplicables a las interpretaciones que la Corte IDH desarrolla, no solo en el marco de su competencia contenciosa, sino también en el de su competencia consultiva. Y en efecto, la misma Corte IDH ha

*[...] estima[do] necesario que los diversos órganos del Estado realicen el correspondiente control de convencionalidad, también sobre la base de lo que señale en ejercicio de su competencia no contenciosa o consultiva, la que innegablemente comparte con su competencia contenciosa el propósito del sistema interamericano de derechos humanos, cual es, "la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos"*<sup>47</sup>.

Lo que ha sido reiterado por esa Corte en la Opinión Consultiva OC\_25/18 de 30 de mayo de 2018, párr. 58, formulada por la República del Ecuador. Y, de hecho, de hecho, es muy frecuente que, al decidir casos contenciosos, la Corte IDH se apoye en los criterios interpretativos vertidos en sus propias opiniones consultivas<sup>48</sup>.

80. Pues bien, el artículo 17.2 de la CADH prescribe:

*[CADH) Art. 17.- [...] 2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención.*

81. Esta norma ha sido interpretada por la Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, sobre *Identidad de Género e Igualdad y no Discriminación* a parejas del mismo sexo (en adelante, OC-24/17), cuya fuerza vinculante como fuente jurisprudencial ha sido establecida por esta Corte Constitucional en la Sentencia N° 184-18-SEP-CC de 29 de mayo de 2018 (Caso Satya).

82. En la OC-24/17, la Corte IDH señaló:

*28. Dado el amplio alcance de la función consultiva de la Corte que, como ya se expuso, involucra no sólo a los Estados Partes de la Convención Americana, todo lo que se*

<sup>47</sup> Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 31.

<sup>48</sup> Véase, por ejemplo, Caso *Atala Riffo y niñas Vs. Chile*, Sentencia de 24 de febrero de 2012, párrs. 78-80 y 169-170; Caso *Duque Vs. Colombia*, Sentencia de 26 de febrero de 2016, párrs. 91-94; Caso *Flor Freire Vs. Ecuador*, Sentencia de 31 de agosto de 2016, párrs. 109-113; Caso *García Ibarra y otros Vs. Ecuador*, Sentencia de 17 de noviembre de 2015, párrs. 17 y 117.



*señala en la presente opinión consultiva también tiene relevancia jurídica para todos los Estados Miembros de la OEA [...].*

[Énfasis añadidos]

83. En lo que atañe al presente caso, la OC-24/17 la Corte consideró:

*182. En este sentido, con respecto al artículo 17.2 de la Convención, la Corte considera que si bien es cierto que éste de manera literal reconoce el “derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y fundar una familia”, esa formulación no estaría planteando una definición restrictiva de cómo debe entenderse el matrimonio o cómo debe fundarse una familia. Para esta Corte, el artículo 17.2 únicamente estaría estableciendo de forma expresa la protección convencional de una modalidad particular del matrimonio. A juicio del Tribunal, esa formulación tampoco implica necesariamente que esa sea la única forma de familia protegida por la Convención Americana.*

[Énfasis añadidos]

Y añadió que

*224. Asimismo, a consideración del Tribunal, crear una institución que produzca los mismos efectos y habilite los mismos derechos que el matrimonio, pero que no lleve ese nombre carece de cualquier sentido, salvo el de señalar socialmente a las parejas del mismo sexo con una denominación que indique una diferencia sino estigmatizante, o por lo menos como señal de subestimación [sic] Conforme a ello, existiría el matrimonio para quienes, de acuerdo al estereotipo de heteronormatividad, fuesen considerados “normales” en tanto que otra institución de idénticos efectos pero con otro nombre, se indicaría para quienes fuesen considerados “anormales” según el mencionado estereotipo. Con base en ello, para la Corte, no es admisible la existencia de dos clases de uniones solemnes para consolidar jurídicamente la comunidad de convivencia heterosexual y homosexual, ya que se configuraría una distinción fundada en la orientación sexual de las personas, que resultaría discriminatoria, y por tanto incompatible con la Convención Americana.*

[Énfasis añadidos]

84. Por lo anterior, la OC-24/17 responde a la consulta planteada de la siguiente manera:

*228. [...] Los Estados deben garantizar el acceso a todas las figuras ya existentes en los ordenamientos jurídicos internos [entre ellas el matrimonio], para asegurar la protección de los todos los derechos de las familias conformadas por parejas del mismo sexo, sin discriminación con respecto a las que están constituidas por parejas heterosexuales [...].*

[Énfasis en el texto]

85. El artículo 17.2 de la CADH, conforme a esta interpretación, incorpora en la Constitución ecuatoriana el derecho al matrimonio entre personas del mismo sexo, entendido como el derecho a que el legislador instituya (es decir, haga posible y regule) para ellas el matrimonio, confiriéndoles —con ello— el poder jurídico de casarse. En concreto, puesto que tal

institucionalidad ya existe para las parejas de sexo diferente, el deber del Estado ecuatoriano consistiría en extenderla a las parejas del mismo sexo.

86. Sin embargo, la respuesta de la OC-24/17 agrega:

*228. [...] Para ello, podría ser necesario que los Estados modifiquen las figuras existentes, a través de medidas legislativas, judiciales o administrativas, para ampliarlas a las parejas constituidas por personas del mismo sexo. Los Estados que tuviesen dificultades institucionales para adecuar las figuras existentes, transitoriamente, y en tanto de buena fe impulsen esas reformas, tienen de la misma manera el deber de garantizar a las parejas constituidas por personas del mismo sexo, igualdad y paridad de derechos respecto de las de distinto sexo, sin discriminación alguna.*

[Negritas en el texto, subrayados añadidos]

87. Parecería, entonces, que el reconocimiento hecho por la Corte IDH del derecho al matrimonio de las parejas del mismo sexo se derivan obligaciones para los Estados Partes cuya exigibilidad no es inmediata. Que lo sean parecería depender de que se cumplan dos condiciones:

88. La primera, que una de las aludidas “dificultades institucionales” no sea la necesidad de **modificación constitucional**. Para ello, es preciso que la Constitución ecuatoriana no prohíba al legislador instituir el referido tipo de matrimonio. En este supuesto, la “medida” que el Estado debe tomar le correspondería, exclusivamente, al legislador constituyente derivado, el que tendría que haber impulsado ya, “de buena fe”, la correspondiente modificación del texto constitucional. La Constitución ecuatoriana no establece la mencionada prohibición. Por dos razones mutuamente convergentes:

88.1. En primer lugar, porque a esta conclusión ya arribó esta Corte Constitucional al responder al subproblema (1.1), con base exclusivamente en la interpretación de nuestro documento constitucional.

88.2. En segundo lugar, porque el hecho de que el artículo 17.2 de la Convención establezca el derecho al matrimonio de las personas del mismo sexo hace, como ya se dijo, que este derecho pase a formar parte de la Constitución ecuatoriana como un todo (de nuestro bloque de constitucionalidad), por efecto del ya citado inciso segundo del artículo 424 del texto constitucional.

89. Y la segunda, que una de las aludidas “dificultades institucionales” no sea la necesidad de **reforma legal**. Esta se requeriría si la Constitución ecuatoriana simplemente le permitiese al legislador, tanto instituir el tipo de matrimonio en cuestión, como no hacerlo. Si así fuese, la “medida” exigida al Estado le correspondería, exclusivamente, al legislador común; quien, de “buena fe”, tendría que haber iniciado el respectivo proceso de reforma, cosa que, como se afirmó en el párr. 6 *supra* no ha hecho. A este respecto, la Corte considera lo siguiente:

89.1. La ponderación que, para responder al subproblema (1.2), esta Corte Constitucional efectuó (*supra* párrs. 72 a 74) permitió concluir que las razones a favor de que el legislador Ecuatoriano está simplemente *permitido* de instituir el matrimonio de parejas del mismo sexo parecen ser superadas por las razones en contra.



89.2. Pero, en todo caso, aun si hubiera dudas sobre aquello, es claro que el artículo 17.2 de la Convención consagra el derecho de las parejas del mismo sexo al matrimonio, derecho que forma parte de nuestro bloque de constitucionalidad, en virtud del recientemente citado inciso segundo del artículo 424 de la Constitución.

90. Luego, es indudable que el legislador ecuatoriano no está simplemente *permitido* de instituir el tipo de matrimonio en cuestión. Lo que responde al subproblema jurídico (ii).

#### C.c. Conclusión final y respuesta al problema jurídico (I)

91. Por lo que se acaba de exponer, esta Corte concluye que nuestra Constitución reconoce el derecho de las parejas del mismo sexo a que el legislador instituya (esto es, haga posible y regule) para ellas el matrimonio, otorgándoles —con dicha institucionalización— el poder jurídico de casarse. Consiguientemente, el legislador está *obligado* a hacerlo.

92. Concluir lo contrario, no solo que sería palmariamente injusto, sino que provocaría la responsabilidad internacional de la República del Ecuador ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pues, como lo ha señalado la Corte IDH,

*[...] conforme al derecho internacional, cuando un Estado es parte de un tratado internacional, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dicho tratado obliga a todos sus órganos, incluidos los poderes judicial y legislativo, por lo que la violación por parte de alguno de dichos órganos genera responsabilidad internacional para aquél.*<sup>49</sup>

#### D. Problema jurídico (2): ¿Qué debe decidir la Corte Constitucional respecto de la inconstitucionalidad de la norma cuestionada?

93. La reciente conclusión final implica que es inconstitucional la norma legal cuestionada, aquella según la cual *las parejas del mismo sexo no tienen el poder jurídico de contraer matrimonio*. Como lo son, por tanto, los fragmentos de los artículos 81 del CC y 52 de la LOGIDC que dan lugar a dicha norma: en ambas disposiciones legales, la expresión “un hombre y una mujer” y, en la primera, el término “procrear”. Así debe responderse a la consulta de norma planteada.

94. El legislador, como se concluyó, tiene la obligación de instituir el matrimonio entre personas del mismo sexo y conferir —con ello— el poder jurídico de casarse; más concretamente, debido a que la institución del matrimonio ya existe para las parejas de diferente sexo, el legislador tiene la obligación de incluir a las parejas del mismo sexo en esa institución. El legislador ha quebrantado dicho deber por cuanto la ley no confiere a estas parejas el señalado poder jurídico.

<sup>49</sup> Opinión Consultiva OC-21/14, de 19 de agosto de 2014. Véase, también, Caso *Fontevicchia y D'Amico Vs. Argentina*. Sentencia de 29 de noviembre de 2011, párr. 93, Caso *Mendoza y otros Vs. Argentina*. Sentencia de 14 de mayo de 2013, párr. 221; Caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 164; y Caso *Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*. Sentencia de 24 de noviembre de 2009, párr. 197.



Se trata, entonces, de una ley que contraviene la Constitución, por lo que es necesario que la Corte declare la inconstitucionalidad de la norma legal cuestionada y, por tanto, de los antes referidos fragmentos de las disposiciones jurídicas cuestionadas.

95. Tal declaración deberá tener *“los mismos efectos que una sentencia dictada en el control abstracto de constitucional”*, dado que la respuesta a la consulta de norma planteada se *“promunci[a] sobre la compatibilidad de la disposición jurídica en cuestión con las normas constitucionales”*, tal como lo preceptúa el artículo 143.1 de la LOGJCC.

96. Ya que una declaratoria de invalidez total de los artículos 81 del CC y 52, inciso primero, de la LOGIDC trastocaría el régimen legal de la institución matrimonial, la Corte debe limitarse a manipular sustitutiva y sustractivamente, según corresponda, dichas disposiciones.

97. No obstante la declaratoria de inconstitucional de los indicados preceptos, es deseable que la Asamblea Nacional en un plazo razonable, que se estima en un año contado a partir de la publicación de esta Sentencia en el Registro Oficial, reconfigure integralmente la institución del matrimonio a fin de que esta incluya como cónyuges a las parejas del mismo sexo, con idéntico trato al otorgado a las parejas de diferente sexo. Así debe, finalmente, disponerlo la Corte.

## V. DECISIÓN

98. Por tanto, la Corte Constitucional del Ecuador resuelve:

1. Responder a la consulta de norma en el sentido de que son inconstitucionales los fragmentos de los artículos 81 del Código Civil y 52 de la Ley de Gestión de la Identidad y Datos Civiles siguientes: en ambas disposiciones legales, la expresión “un hombre y una mujer” y, en la primera, el término “procrear”. Lo que deberá observarse en las decisiones judiciales atinentes a la acción de protección N° 17230-2018-11800, presentada por Rubén Darío Salazar Gómez y Carlos Daniel Verdesoto Rodríguez.
2. Declarar, con los mismos efectos que una sentencia dictada en el control abstracto de constitucional, es decir, con efecto erga omnes, la inconstitucionalidad sustitutiva y sustractiva, según corresponda, de los antedichos fragmentos de los artículos 81 y 52 a fin de que el tenor de estas disposiciones quede así:

*[C.C.] Art. 81.- Matrimonio es un contrato solemne por el cual dos personas se unen con el fin de vivir juntos y auxiliarse mutuamente.*

*[LOGIDC] Art. 52.- Autoridad ante quien se celebra e inscribe el matrimonio. El matrimonio es la unión entre dos personas y se celebra e inscribe ante la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación. Fuera del territorio ecuatoriano, se celebra e inscribe ante el agente diplomático o consular, si al menos uno de los contrayentes es ecuatoriano.*

3. Exhortar a la Asamblea Nacional que revise integralmente la legislación sobre el matrimonio a fin de que esta incluya como cónyuges a las parejas del mismo sexo, con idéntico trato al otorgado a las de diferente sexo.



Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**RAZÓN:** Siento por tal que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría (voto concurrente), Agustín Grijalva Jiménez, Ali Lozada Prado, Daniela Salazar Marín; y, cuatro votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrera Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria del miércoles 12 de junio de 2019.- Lo certifico.



Dra. Alda García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



## VI. ANEXO

En la presente causa se presentaron 25 *amici curiae*, 17 por personas naturales y 8 por entidades públicas o privadas. De estos, 23 expusieron sus argumentos solo de manera oral, 1 de forma oral y escrita y 1 solo de manera escrita, vía correo electrónico remitido el 7 de junio de 2019 a la actuario del despacho. Las exposiciones orales se presentaron en la audiencia pública llevada a cabo el 20 de mayo de 2019 en las instalaciones de la Corte Constitucional. A continuación, se detalla la información de los referidos *amici curiae*:

AMICI CURIAE					
N°	Interviniente	Entidad representada	Oral	Escrito	Fecha
1	Carlos Fernando Saritama Eras	N/A	x		20 de mayo de 2019
2	Alba Guevara	Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Internacional del Ecuador	x		20 de mayo de 2019
3	Maria Dolores Miño	Observatorio de Derechos y Justicia	x		20 de mayo de 2019
4	Carlos-Arsenio Larco V	N/A	x		20 de mayo de 2019
5	Patricio Vicente Benalcázar Alarcón	N/A	x		20 de mayo de 2019
6	Christian Alexander Paula Aguirre	N/A	x		20 de mayo de 2019
7	Alejandro Camacho Albarracín	Fundación En Común	x		20 de mayo de 2019
8	Juan Sebastián Yépez Valle	Fundación En Común	x		20 de mayo de 2019
9	Kathy Muñoz	Fundación En Común	x		20 de mayo de 2019
10	Javier Arcentales	N/A	x		20 de mayo de 2019
11	Sylvia Bonilla Bolaños	N/A	x		20 de mayo de 2019



12	Diego Andrés Corral Coronel	N/A	x		20 de mayo de 2019
13	Jaime Alfonso Dousdebés Costa	N/A	x		20 de mayo de 2019
14	Milton David Salazar Páramo	N/A	x		20 de mayo de 2019
15	Pamela Troya y Gabriela Correa	N/A	x		20 de mayo de 2019
16	Ángel Almeida	N/A	x		20 de mayo de 2019
17	Harold Burbano	Defensoría del Pueblo	x		20 de mayo de 2019
18	José Ernesto Tapia	N/A	x		20 de mayo de 2019
19	Adriana Pamela Tapia	N/A	x		20 de mayo de 2019
20	Esthela Vásquez	N/A	x		20 de mayo de 2019
21	Silvana Sánchez Pinto	N/A	x	X	20 de mayo de 2019
22	Humberto Farinango	N/A	x		20 de mayo de 2019
23	Esteban Herrera González	N/A	x		20 de mayo de 2019
24	Erika Escorza y Karen Poveda	Universidad SEK	x		20 de mayo de 2019
25	Marcela Sánchez, Juan Felipe Rivera, Gustavo Adolfo Pérez, María Camila Arias, Mauricio Albarracín, Nina Chaparro, María Ximena Dávila y Gabriela Eslava	Colombia Diversa y Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad – Dejusticia			7 de junio de 2019

Voto Salvado  
Caso No. 10-18-CN

**Caso No. 10-18-CN**

**Voto Salvado del Juez Hernán Salgado Pesantes**

**Jueces adherentes: Carmen Corral Ponce  
Enrique Herrería Bonnet  
Tersa Nuques Martínez**

1. Para mantener coherencia con los argumentos que expresé en el voto salvado en el caso No. 11-18-CN, en la presente consulta de norma me aparto del voto de mayoría, cuya ponencia le pertenece al Juez Alf Lozada Prado. Primero, considero que el análisis desarrollado en su ponencia no se enmarca dentro de la naturaleza jurídica de la consulta de norma, mecanismo de control constitucional que tiene por objeto garantizar la **supremacía** de la Constitución.
2. Punto básico de mi disidencia con el voto de mayoría en el caso 11-18-CN y en éste, tiene que ver con el uso y abuso de la interpretación constitucional, llevada al extremo de hacer desaparecer la oposición de la Ley Suprema al denominado "matrimonio igualitario". ¿Será una nueva forma de ilusionismo constitucional? Para mí es un proceso de **mutación arbitraria** que destruye la supremacía de la Ley Fundamental.<sup>1</sup>
3. El raciocinio jurídico o lógica jurídica nos conduce a sostener que no puede existir una interpretación *ad infinitum*, que trastoque la claridad y concisión del lenguaje formal. Se debe precisar que si cualquier disposición constitucional de la parte dogmática u orgánica, especialmente en la primera, puede ser modificada bajo la argumentación que existe una duda, sin importar la claridad del texto, entraríamos en ese proceso de mutación arbitraria.
4. Como Juez constitucional afirmo que ni siquiera para proteger un derecho humano debemos convertirnos en sepultureros de la Constitución. ¡Estamos en el Siglo XXI! Para la vigencia de los derechos el **Estado Constitucional** siempre contó con la institución de la reforma constitucional que permite modificar la Carta Fundamental. Hay que tener presente que el juez constitucional no es un legislador y menos todavía legislador constituyente.

<sup>1</sup> Los argumentos jurídicos que sustentó se fundamentan en mis conocimientos y experiencia (más de cincuenta años de constitucionalista, doce años de juez de la Corte IDH, de los cuales 3 de vicepresidente y 2 de presidente).



5. Por otro lado, la Constitución de 2008 detalla los mecanismos aplicables para su interpretación cuando esta es necesaria frente a una **norma oscura o ambigua**, si la disposición no lo es, no habría nada que interpretar y sería un contrasentido invocar la interpretación. Cosa explicable sólo por razones ideológicas o políticas. En el presente caso, el artículo 67, inciso segundo, de la Constitución es claro y conciso: *"El matrimonio es la unión entre hombre y mujer..."*<sup>2</sup>
6. Además, el artículo 427 establece como primera herramienta hermenéutica la literalidad del texto normativo, en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, por lo cual, la Constitución ordena que para interpretar sus disposiciones se aplicarán, inicialmente, los métodos literal y sistemático.
7. Como fue dicho, al ser el artículo 67 de la Constitución un precepto jurídico con una estructura de un alto grado de concreción, esta norma no admite interpretaciones contrarias a la literalidad de su texto. Uno de los principios de la **hermenéutica jurídica** es que no procede otorgar un sentido diverso a una norma cuyo contenido y alcance es claro y preciso.
8. El método sistemático, según lo define la propia Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es aquel que busca la comprensión del sentido de la norma *"...a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía"*. En tal virtud, según este método, las disposiciones constitucionales deberán ser examinadas en conjunto con el contexto general del cuerpo normativo, es decir, sin excluir la integralidad de sus disposiciones para garantizar su coexistencia y armonía.
9. Así por ejemplo, el artículo 68 establece que la unión de hecho opera respecto de *"dos personas"*; es decir, en este enunciado no se efectuó ninguna distinción como sí ocurre en el matrimonio, lo cual ratifica que el artículo 67, al hablar de **la unión entre hombre y mujer**, no admite otra interpretación que pueda alterar su sentido, tomando a la Constitución en su integralidad; adicionalmente, en su inciso final, se determina que *"La adopción corresponderá sólo a parejas de distinto sexo."* Dicho de otra manera, el constituyente precisó con claridad los elementos que configuran específicamente el matrimonio y lo diferenció de otras figuras.
10. La forzada interpretación que promueve el texto del Juez ponente, no se ajusta al artículo 427 de la Constitución. Inicialmente, desconoce la literalidad del

<sup>2</sup> El juez que piensa que sí cabe la interpretación porque la norma no incluyó la palabra "exclusivamente" para referirse al hombre y mujer –en mi criterio– debe realizar un curso de hermenéutica constitucional y general.

artículo 67 de la Ley Fundamental al otorgarle un sentido que no tiene, que lo modifica por completo. Y, además, no se precautela la integralidad del texto constitucional, porque se realiza una interpretación que desconoce y anula otras disposiciones constitucionales, como pueden ser el artículo 68 sobre la unión de hecho y a la adopción, también el 69 que se refiere a los padres y madres (paternidad y maternidad). E incluso anula los mecanismos de reforma constitucional.

11. Dentro de su argumentación, el ponente considera que los métodos “...literalista e intencionalista no son aptos para dilucidar, sin más, cuestiones constitucionales como las que este caso plantea...”; por lo que, advierte: “...la interpretación cabal ha de consistir, más bien, en identificar y, **luego, ponderar los principios, fines o valores constitucionales que operan a favor y en contra de las hipótesis en juego...**” (Énfasis agregado).
12. Al respecto, estimo que este argumento no es apropiado dentro de este examen de constitucionalidad. En primer lugar, por cuanto el texto del artículo 67 inciso segundo de la Ley Fundamental es sumamente claro, por lo que, aplicar un método de interpretación de esta naturaleza respecto de una norma cuyo alcance no produce ningún tipo de duda, significa desconocer el artículo 427 de la Constitución.
13. En segundo lugar, la ponderación supone un conflicto entre dos principios constitucionales y en este caso no se desprende una contradicción entre preceptos de esa naturaleza jurídica. El artículo 67 inciso segundo es una regla clara que posee un alto grado de concreción, por lo que no es susceptible de un ejercicio de ponderación.
14. Finalmente, para justificar la utilización de este mecanismo, el proponente afirma que el principio detrás de esta norma es “el principio de deferencia (sic) al constituyente”, razón inaceptable, pues no media ningún argumento jurídico válido para afirmar aquello. Por el contrario, bajo este supuesto, toda norma constitucional tendría como principio subyacente tal “principio” y, pese a ser clara y específica, la norma sería susceptible de ponderación, contrariando los métodos idóneos para la interpretación constitucional, que establece el artículo 427 de la Constitución de la República.
15. En definitiva, se interpretó un texto constitucional ignorando su claro e inequívoco tenor literal, lo cual provocó un menoscabo sistemático de otras normas constitucionales, concretamente, aquellas que establecen las formas en que un artículo de la Constitución puede ser modificado (mediante enmienda o reforma parcial).



16. Un punto que llama la atención, es que el voto de mayoría llegó a una **conclusión diversa** a la que se arribó en la causa 11-18-CN. En el presente caso, se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 81 del Código Civil y 52 de la Ley de Gestión de la Identidad y Datos Civiles; motivo por el cual, se exhortó a la Asamblea Nacional a que *"...revise integralmente la legislación sobre el matrimonio a fin de que esta incluya como cónyuges a las parejas del mismo sexo, con idéntico trato al otorgado a las de diferente sexo."*
17. Sin embargo, en el caso 11-18-CN, cuya decisión fue aprobada previamente, el voto de mayoría concluyó que la *"interpretación"* del artículo 67 inciso segundo de la Constitución y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, *"interpretada"* a la luz de la Opinión Consultiva OC 24-17, reconoce el matrimonio entre hombre y mujer **pero también el de parejas del mismo sexo**. Bajo este argumento, se estableció que **no era necesaria la reforma legal** de los artículos 81 del Código Civil y 52 de la Ley de Gestión de la Identidad y Datos Civiles<sup>3</sup>.
18. Es decir, según la decisión de mayoría adoptada el caso 10-18-CN, corresponde que la Asamblea Nacional incluya en la legislación sobre el matrimonio, a las parejas del mismo sexo como cónyuges. Pero en el caso 11-18-CN, los Jueces de mayoría señalaron que la supuesta *"interpretación"* de la Constitución y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es suficiente para permitir que las parejas del mismo sexo accedan al matrimonio.
19. En la práctica, ambas decisiones no son armónicas en su integralidad y podrían generar dudas que dificulten su aplicación, pues no queda claro si las parejas del mismo sexo tendrán que esperar a la nueva configuración legislativa del matrimonio o si ésta figura ya los reconoce.
20. Por último, debo recordar que la **consulta de norma** permite verificar la compatibilidad de las normas infra constitucionales con la Constitución o con

<sup>3</sup> Como se aprecia del auto expedido el 6 de marzo de 2019 por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, el objeto de la consulta de norma No. 11-18-CN era el siguiente:

*"9. De la consulta de norma presentada, se infiere que la autoridad jurisdiccional considera que existe una antinomia entre el contenido de los artículos 52 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Públicos y el artículo 81 de Código Civil, y el de la Constitución de la República del Ecuador y la Opinión Consultiva OC-24/17." (Énfasis agregado)*

No obstante, el voto de mayoría en aquella causa, omitió pronunciarse al respecto, lo cual fue puntualizado en el voto salvado consignado en el caso 11-18-CN (párrafo 29). Por el contrario, en dicho fallo, en el numeral 3 de la decisión, se resolvió el fondo de la acción de protección, aspecto que no es compatible con una consulta de norma.

instrumentos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, **la Opinión Consultiva OC 24-17 no constituye un instrumento internacional**, inclusive, ésta no conlleva una obligación que genere efectos directos y mediatos en un Estado, pues su propio texto “...*insta a esos Estados a que impulsen realmente y de buena fe las reformas legislativas, administrativas y judiciales necesarias para adecuar sus ordenamientos, interpretaciones y prácticas internos...*”. (Énfasis me pertenece).

A continuación desarrollaré mis argumentos jurídicos:

### **I. La consulta de norma como un mecanismo del control concreto de constitucionalidad**

21. El artículo 428 de la Constitución de la República, dispone:

*“Art. 428.- Cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días, resolverá sobre la constitucionalidad de la norma.”*

22. En tal virtud, en el sistema ecuatoriano, la consulta de norma es un mecanismo de control constitucional cuyo propósito es garantizar y precautelar la **supremacía de la Constitución**.

23. Esta figura surge en el evento en que un operador de justicia considera que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos cuando estos establecen derechos más favorables. De elevarse la consulta a la Corte Constitucional y al admitirse a trámite, este Organismo está en la obligación de analizar la norma invocada, con la finalidad de verificar su compatibilidad con el texto constitucional para garantizar su supremacía.

24. En cuanto al tipo de disposiciones susceptibles de ser consultadas por los operadores de justicia, se aprecia que el artículo 428 de la Constitución se refiere, de manera general, a cualquier “...*norma jurídica...*”.

25. Sin embargo, esta prescripción debe ser leída en la integralidad del texto constitucional, esto es, atendiendo a la finalidad de la consulta de norma. Entonces, si el objeto del control constitucional es garantizar la supremacía de



la Constitución, es claro que sus disposiciones no son susceptibles de ser controladas, pues ésta constituye su propio canon o parámetro de constitucionalidad.

26. En nuestro ordenamiento jurídico, la Corte Constitucional está facultada para examinar la compatibilidad de normas constitucionales únicamente en un caso puntual: el artículo 106 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece el control de enmiendas, reformas y cambios constitucionales, una vez que han sido aprobadas, en cuyo caso podrá cuestionarse solamente vicios de procedimiento ocurridos en la tramitación de dichas modificaciones.

27. En consecuencia, no cabe que dentro del control de constitucionalidad, el objeto de análisis sea un precepto contenido en la propia Norma Fundamental desde su promulgación, pues entre normas que ostentan el mismo rango – *en este caso constitucional* –, no se podría solventar una diferencia bajo el criterio de la supremacía jerárquica de un precepto sobre otro<sup>4</sup>, aspecto que constituye un fundamento esencial del control de constitucionalidad.

28. Muy distinta es la tarea hermenéutica que poseen los Jueces en la resolución de casos concretos, en cuya circunstancia podrán privilegiar cierta disposición constitucional por sobre otra, atendiendo a las particularidades específicas, pues, por ejemplo, algún enunciado permitirá un mejor ejercicio de derechos en la resolución de un caso concreto. Pero este ejercicio es distinto en el control de constitucionalidad, que confronta dos disposiciones de distinto rango para determinar la adecuación de la inferior respecto de la superior.

## II. Objeto de la consulta de norma No. 10-18-CN

29. El objeto de la presente consulta de norma radica en determinar la constitucionalidad de los artículos 52 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Públicos y 82 del Código Civil.

30. Se debe insistir que la Corte Constitucional debe actuar en el marco de sus competencias constitucionales y legales, sin que, de ningún modo, pueda ejercer atribuciones que no le han sido asignadas.

<sup>4</sup> Sobre la dificultad de aplicar un criterio jerárquico respecto de normas del mismo rango, específicamente disposiciones constitucionales, la doctrina advierte que: *"Lo dicho ha de aceptarse salvo que se comparta la tesis de que las normas de ciertos documentos, singularmente de las Constituciones, tienen distinta jerarquía, de manera que, entre otras cosas, cabría hablar de normas constitucionales inconstitucionales. Pero aquí dejaremos de lado esta tesis."* PRIETO SANCHÍS, Luis. *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*. Madrid, Editorial Trotta, 2014, pág. 177.



31. Dicho aquello, y en función del artículo 428 de la Constitución de la República, se actuará de acuerdo con el objeto de la consulta de norma, esto es, se confrontarán las normas consultadas con el texto constitucional, concretamente, con el artículo 67; y, también se examinará si la Opinión Consultiva OC-24/17 es un instrumento internacional de derechos humanos susceptible de ser contrastado mediante una consulta de norma.

### III. Normas jurídicas objeto de la consulta de norma

32. Las normas cuya constitucionalidad se consulta, disponen:

#### - Código Civil:

*"Art. 81.- Matrimonio es un contrato solemne por el cual un hombre y una mujer se unen con el fin de vivir juntos, procrear y auxiliarse mutuamente."*

#### - Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Públicos:

*"Art. 52.- Autoridad ante quien se celebra e inscribe el matrimonio. El matrimonio es la unión entre un hombre y una mujer y se celebra e inscribe ante la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación. Fuera del territorio ecuatoriano, se celebra e inscribe ante el agente diplomático o consular, si al menos uno de los contrayentes es ecuatoriano."*

*La autoridad competente, antes de la celebración de un matrimonio, deberá verificar el registro personal único de los contrayentes y que estos estén legalmente habilitados para contraer matrimonio civil, de lo cual se dejará constancia en el acta respectiva. La falta de esta solemnidad ocasionará la sanción administrativa, civil y penal de la autoridad que celebró el matrimonio, sin perjuicio de la nulidad del matrimonio a la que pueda haber lugar, de conformidad con la Ley." (Énfasis agregado)*

### IV. Disposiciones constitucionales o de instrumentos internacionales de derechos humanos presuntamente vulneradas

33. En el análisis que prosigue, se examinará, inicialmente, el contenido de la disposición constitucional invocada por los operadores consultantes; y, posteriormente, se revisará el estatus jurídico de la Opinión Consultiva OC 24-17, para efectos de establecer si ésta puede ser concebida como un instrumento internacional de derechos humanos.

### Norma constitucional invocada por los consultantes

34. El artículo 67 de la Constitución de la República, dispone:

*"Art. 67.- Se reconoce la familia en sus diversos tipos. El Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Estas se constituirán por vínculos jurídicos o de hecho y se basarán en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes.*

*El matrimonio es la unión entre hombre y mujer, se fundará en el libre consentimiento de las personas contrayentes y en la igualdad de sus derechos, obligaciones y capacidad legal."*

(Énfasis añadido)

35. En este contexto, de la lectura de la norma constitucional, se desprende que ésta versa sobre dos aspectos: **i.** La familia; y, **ii.** La institución del matrimonio.

36. Respecto de la familia, se observa que el constituyente la reconoce en sus diversos tipos, que podrán constituirse por vínculos jurídicos o de hecho. Adicionalmente, la norma se refiere acerca de la institución del matrimonio, que constituye una de las formas de configurar una familia, sin que ésta sea la única.

37. En el supuesto caso que sea necesario aplicar los métodos de interpretación reconocidos en la propia Ley Suprema para comprender el sentido del inciso segundo del artículo 67 de la Constitución, acudimos -como fue dicho- al artículo 427 de la Norma Fundamental que establece:

*"Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional."*

38. De esta manera, el artículo 427 de la Constitución dispone que para interpretar las normas constitucionales se deberá acudir necesariamente al tenor literal que más se ajuste a la integralidad del texto supremo; y, **únicamente, en caso de duda**, se podrán aplicar otros mecanismos de interpretación. A continuación se aplicarán estos métodos para comprender el sentido del precepto constitucional objeto de análisis.



### a) Método literal de interpretación constitucional

39. La Constitución de la República, con meridiana claridad, establece que el matrimonio es la unión entre el hombre y la mujer. Al respecto, es fácil colegir que dicha disposición no admite otra interpretación que la establecida en su texto, pues conlleva una norma jurídica con un alto grado de concreción y especificidad.
40. En efecto, el artículo 67, en su segundo inciso, conceptualiza la figura del matrimonio y, para tal efecto, detalla con suficiente determinación cuáles son los elementos indispensables que lo configuran: i. Unión entre hombre y mujer; ii. Libre consentimiento de las personas contrayentes; y, iii. La igualdad de sus derechos, obligaciones y capacidad legal.
41. Esto descarta que su configuración responda a la de un principio constitucional, norma jurídica que se caracteriza por tener un amplio grado de indeterminación<sup>5</sup> y que, por tal motivo, requiere otros mecanismos hermenéuticos para establecer su sentido.
42. Por el contrario, el inciso segundo del artículo 67 de la Constitución de la República, posee claridad conceptual, que facilita su comprensión ya que no existe duda sobre su alcance. Bajo estas características de la norma, es evidente que su interpretación debe ser efectuada siguiendo su literalidad pero sin descuidar la integralidad del texto constitucional.
43. Si un enunciado normativo es claro y su sentido puede obtenerse sin ninguna complejidad hermenéutica, el método literal es idóneo para comprender el alcance del precepto. Por el contrario, si una disposición posee un elevado nivel de ambigüedad, vaguedad e indeterminación, se exigirá, para una adecuada interpretación, acudir a otros mecanismos diversos y adecuados según el tipo de norma.
44. Por lo tanto, si no existe duda sobre el alcance de una norma constitucional, es idóneo, conforme con la propia Constitución, seguir su sentido gramatical y sistemático.
45. En el caso que nos ocupa, la interpretación gramatical es el medio apropiado para analizar una disposición como la prevista en el inciso segundo del artículo 67 de la Constitución de la República, porque aquella prescripción está

<sup>5</sup> GUASTINI, Riccardo, *Interpretar y argumentar*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2014, pág. 187.

estructurada con la inclusión de todos los elementos que componen la figura del matrimonio, definido como la unión entre un hombre y una mujer.

#### **b) Método sistemático de interpretación constitucional**

46. Adicionalmente, la interpretación de preceptos constitucionales también debe sustentarse en una mirada sistemática del texto constitucional, pues el sentido y alcance de las normas de la Constitución tendrá que ajustarse a la integralidad de su texto.

47. Este método de interpretación parte de la premisa de que el ordenamiento jurídico concebido constituye una unidad sistemática, lo cual provoca que las normas deberán guardar un orden y armonía externa e interna, es decir, los distintos cuerpos de normas deberán mantener coherencia entre sí, pero además, sus disposiciones estarán concatenadas y, solo en ese contexto integral, deberán ser entendidas.

48. Al respecto es oportuno recordar lo dicho por Norberto Bobbio:

*"Entendemos por sistema una totalidad ordenada, o sea un conjunto de entes, entre los cuales existe cierto orden. Para poder hablar de orden es necesario que los entes constitutivos **no estén tan solo en relación con el todo, sino que estén también en relación de coherencia entre sí.**"*  
 (Énfasis añadido)<sup>6</sup>

49. Por este motivo, con acierto, el artículo 3 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional define a la interpretación sistemática como el método que busca la comprensión del sentido de la norma *"...a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía."*

50. En consecuencia, la interpretación sistemática exige estudiar el sentido y el alcance de una norma en su contexto general, lo cual incluye la obligación de examinar todas las normas y su finalidad según la Constitución, a fin de resguardar la coexistencia de las disposiciones jurídicas que la integran.

51. Por lo tanto, en aplicación de este método hermenéutico, la Constitución es un cuerpo normativo que contiene en un orden sistemático prescripciones que deben ser leídas integralmente, esto es, en un contexto general, por lo que es inadmisibles cualquier interpretación que anule ciertas normas constitucionales, desconociendo su texto en su integralidad.

<sup>6</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoría General del Derecho*. Bogotá: Editorial Temis, cuarta edición, 2013, pág. 180.



52. La interpretación que otorga el Juez proponente no es armónica como lo exige la Constitución, pues otorga un alcance que la norma no tiene, desconociendo que un cambio de esta magnitud solo puede ser efectuado a través de un procedimiento de reforma o modificación constitucional, en los términos previstos en las mismas normas de la Constitución.

53. Al respecto, la Constitución de la República prevé en su texto las reglas aplicables para su modificación. Los artículos 441, 442 y 444 de la Norma Suprema, establecen a la enmienda, reforma parcial o cambio de Constitución, como únicas modalidades para efectuar una modificación a sus preceptos. Efectuar una interpretación de una norma constitucional, en desmedro de las prescripciones aplicables para modificar la Constitución, implica dar una interpretación asistemática, que ignora el contexto general de la Norma Suprema.

54. Por todas las razones antes expuestas, el artículo 67 de la Constitución, en lo concerniente al matrimonio, no admite otra interpretación plausible, pues su texto es claro y permite vislumbrar su real sentido y alcance a partir de una lectura gramatical que se ajusta a la integralidad de la Constitución, como lo ordena su artículo 427.

**c) Sobre la improcedencia de emplear el método de ponderación en este caso**

55. En la doctrina especializada, se conceptualiza a este mecanismo de interpretación, de la siguiente manera:

*"La ponderación viene a resolver un conflicto entre principios o normas del mismo valor o nivel jerárquico, pero lógicamente lo hace con motivo del enjuiciamiento de un caso concreto." (Énfasis añadido)*<sup>7</sup>

56. El artículo 3 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por su parte, define a este mecanismo de interpretación constitucional en los siguientes términos:

*"Ponderación.- Se deberá establecer una relación de preferencia entre los principios y normas, condicionada a las circunstancias del caso concreto, para determinar la decisión adecuada. Cuanto mayor sea el grado de la no*

<sup>7</sup> PRIETO SANCHÍS, Luis, Apuntes de Teoría del Derecho, Madrid: Editorial Trotta, octava edición, 2014, pág. 147.



*satisfacción o de la afectación de un derecho o principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro.” (Énfasis añadido)*

57. De la doctrina y la normativa legal, se desprende que la ponderación es un mecanismo de interpretación constitucional que aplica para resolver una controversia concreta entre principios o derechos. Las circunstancias particulares de cada conflicto serán los factores determinantes para otorgar un peso específico a cada principio y, así, establecer un orden de preferencia para cada caso.
58. En este contexto, la ponderación cabe en razón de la estructura normativa que caracteriza a los principios, pues por tener un alto grado de indeterminación, los intérpretes de estas normas poseen un elevado margen para establecer su contenido y alcance dentro de un caso concreto.
59. En tanto que, en oposición de este tipo de preceptos, se encuentran las reglas, que constituyen normas jurídicas específicas y altamente determinadas, cuya estructura normativa impide aplicar mecanismos como la ponderación, ya que su sentido y alcance es claro y no admite, como sí ocurre con los principios, relativizar su contenido dependiendo de las circunstancias en las que es aplicado.
60. El artículo 67 de la Constitución, en su segundo inciso, es un precepto que bajo ningún punto de vista puede ser considerado un principio, pues se trata de una norma que conceptualiza una figura como el matrimonio, estableciendo inequívocamente los elementos que componen este instituto. Es decir, la estructura del artículo en cuestión carece de indeterminación normativa y, por lo tanto, su contenido está condicionado por la presencia necesaria de tres elementos estrictamente identificados: i. Unión entre hombre y mujer; ii. Libre consentimiento de las personas contrayentes; y, iii. La igualdad de sus derechos, obligaciones y capacidad legal.
61. Bajo estas consideraciones, el método de ponderación no cabe frente a la controversia que deviene de la presente consulta de norma, pues el matrimonio, tal y como está previsto en la Norma Fundamental, no admite otra lectura ni se trata de un principio.
62. El ponente sostiene que el principio al que denomina como “deferencia al constituyente” es el “fundamento axiológico” de los argumentos “literalistas e intencionalistas” respecto del artículo 67 inciso segundo de la Constitución de la República. Partiendo de aquella premisa, en su ponencia aplicó el método de

ponderación, a partir de un supuesto conflicto en el que estaría involucrado el llamado "*principio de deferencia al constituyente*".

63. Acudir a este "*principio*" para justificar un supuesto conflicto susceptible de ser ponderado, supone forzar la aplicación de este método de interpretación, puesto que, de acuerdo con esta perspectiva, todas las normas constitucionales diversas a los principios, podrían ser sometidas a una ponderación bajo la hipótesis que todas están sustentadas en la "*deferencia al constituyente*" por su origen democrático.
64. Este aspecto involucra una clara inobservancia del artículo 427 de la Constitución de la República, ya que no se aplican los métodos apropiados para interpretar el artículo 67 inciso segundo de la Constitución, desnaturalizando la ponderación, cuyo objeto es diverso al conflicto que se ha pretendido forzar.
65. En función de aquello, las normas objeto de la presente consulta no contravienen el texto constitucional invocado, pues en plena armonía con la Constitución, reconocen el matrimonio como una figura entre un hombre y una mujer.
66. La Corte Constitucional, a través de la consulta de norma, ejerce control de constitucionalidad, es decir, este Organismo no puede actuar investido de poder constituyente para sustituir o reformar el texto constitucional, pues la Constitución dispone con suma claridad cuáles son las vías para su modificación y los órganos competentes.

#### Naturaleza de las opiniones consultivas

67. Una vez descartada la contradicción entre la Constitución y las normas secundarias, corresponde examinar si las opiniones consultivas (OC) son instrumentos internacionales de derechos humanos, pues, como se indicó, el argumento de los consultantes es que los preceptos legales contravienen la Opinión Consultiva 24/17 expedida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).
68. El artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)<sup>8</sup>, otorga a la Corte IDH la potestad consultiva.

<sup>8</sup> "Artículo 64

1. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales."



69. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados define el término “tratado” como “...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>9</sup>
70. De acuerdo a la doctrina, una de las características esenciales de la existencia de los tratados es la existencia de una “...manifestación de voluntad común de dos o más sujetos de derecho internacional con capacidad suficiente...”<sup>10</sup>. En este orden de ideas, los Estados deben declarar su voluntad de someterse a los acuerdos que derivan de los tratados e instrumentos internacionales.
71. Ahora bien, los tratados pueden tener diferentes denominaciones, así, por ejemplo, “convención”, “protocolo”, “pacto”, “convenio” entre otros. De igual forma, el término instrumento internacional resulta una referencia genérica aplicable a diferentes formas de voluntad de los Estados, las cuales pueden o no generar obligaciones jurídicamente vinculantes para los mismos.
72. Este es el caso de las “declaraciones”, que si bien contienen una expresión de voluntad de los Estados suscriptores, no poseen la fuerza vinculante de un tratado. En cualquier caso, lo que se debe resaltar es que un instrumento internacional consiste en un medio para la manifestación del acuerdo de voluntades de dos o varios Estados.
73. Como recoge la doctrina especializada “...por su naturaleza convencional, nacida del acuerdo de voluntad de dos o varios Estados (el *negotium*) como por su carácter escrito (el *instrumentum*), los tratados ofrecen un marco preciso a los instrumentos internacionales...”<sup>11</sup>.
74. En este sentido, el denominado “Instrumentum” o “Instrumento” viene a ser “el elemento formal de un tratado, por oposición al “negotium” que corresponde al contenido del acuerdo.”<sup>12</sup> Asimismo, cabe agregar que según enseña la doctrina, el término “tratado” designa a la vez el contenido del acuerdo construido entre las partes, es decir, el acuerdo *per se*, y al instrumento en el que se formaliza el acuerdo. La Convención de Viena precisa que un mismo tratado puede comprender “dos o más instrumentos.”<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 23 de mayo de 1969, Art. 1.

<sup>10</sup> BARBERIS, Julio A. El Concepto de Tratado Internacional, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r16461.pdf>, p. 14.

<sup>11</sup> DECAUX, Emmanuel & de FRAUVILLE, Olivier. *Droit International Public*. Paris: Dalloz, 2008, p. 40 (traducción del Juez ponente).

<sup>12</sup> *Ibid.* p. 60.

<sup>13</sup> QUOC, D., N., DAILLIER, Patrick & PELLET, Alain. *Droit International Public*. Paris, LGDJ, 1992, p. 118 (traducción del Juez ponente).

75. Por consiguiente, es indispensable hacer una clara distinción entre lo que el Derecho Internacional Público considera como *"instrumento"*, de aquello que vendrían a ser opiniones consultivas. De allí que las OC, al ser un pronunciamiento de la Corte IDH dentro de procedimientos no contenciosos, **no pueden ser consideradas como "instrumentos"** según los artículos 424 y 425 de la Constitución del Ecuador. Esto por cuanto las OC carecen del elemento consensual (*negotium*), en razón de que no nacen de la voluntad de los Estados, sino de la declaración unilateral (y, por añadidura, no vinculante) de un Tribunal internacional.
76. En tal virtud, la OC tendría que considerarse como *"...un medio auxiliar para la determinación de las reglas del derecho..."*<sup>14</sup>, o también como medios de *"...contexto, guía y apoyo, pero no como fuente principal."*<sup>15</sup>
77. Cabe advertir en este sentido que, en la parte considerativa de sus sentencias en casos contenciosos, la Corte IDH emplea indistintamente los criterios emitidos en sentencias previas o en OC, con lo que se puede concluir que para la Corte sus OC constituyen una especie de jurisprudencia, no siendo vistos como instrumentos internacionales en el sentido de los artículos 424 y 425 de la Constitución del Ecuador.

#### Finalidad de las opiniones consultivas

78. La Corte IDH ha abordado reiteradamente la finalidad del ejercicio de su competencia consultiva. En este sentido, se pueden identificar tres formas de actuar de las OC. En primer lugar, se establece que éstas permiten a la Corte interpretar la normativa en materia de derechos humanos. Al respecto, en la OC-25/18 de 30 de mayo de 2018, se señala lo siguiente:

*"El propósito central de dicha función consultiva es que la Corte Interamericana emita una opinión acerca de la interpretación de la Convención Americana o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, fijando de este modo su ámbito de competencia. En esta línea, la Corte ha considerado que el artículo 64.1 de la Convención, al referirse a la facultad de la Corte de emitir una opinión sobre "otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos", es amplio y no restrictivo"*<sup>16</sup>. (Énfasis añadido).

<sup>14</sup> Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, artículo 38, numeral 1, letra d.

<sup>15</sup> BENAVIDES-CASALS, María Angélica. *El efecto erga omnes de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, International Law, Revista Colombiana.

<sup>16</sup> Corte IDH. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección, OC-25/18 (30-05-2018), párr. 15. Véase también: Restricciones a la Pena de Muerte, OC-3/83 (8-9-1983). Serie A, No. 3, párr. 22; OC-24/17, párr. 54; Corte IDH. Titularidad de



79. Desde ya, se puede afirmar que el objeto de la OC no es ordenar a los Estados medidas concretas para cumplir con sus obligaciones sino establecer una guía para que ellos tomen decisiones en esta materia que sean respetuosas de los derechos humanos.

80. En segundo lugar, y en conexión con la forma de actuar que se acaba de mencionar, la OC-22 de 26 de febrero de 2016 resalta que las opiniones consultivas permiten realizar control de convencionalidad preventivo:

*"El propósito central de la función consultiva es obtener una interpretación judicial sobre una o varias disposiciones de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. En este orden de ideas, las Opiniones Consultivas cumplen, en alguna medida, la función propia de un control de convencionalidad preventivo."*<sup>17</sup> (Énfasis añadido).

81. En tercer lugar y en directa relación con lo anterior, la emisión de OC ha sido abordada como una vía que facilita la plena protección y efectividad de los derechos humanos dentro del ámbito doméstico de los Estados.<sup>18</sup>

82. Finalmente, la Corte IDH ha resaltado en su jurisprudencia la importancia jurídica de las OC, dado que las mismas constituyen *"un servicio que la Corte está en capacidad de prestar a todos los integrantes del sistema interamericano, con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de sus compromisos internacionales sobre derechos humanos"*<sup>19</sup>. Por otro lado, su efecto útil es *"auxilia(r) a los Estados y órganos en la aplicación de tratados relativos a derechos humanos, sin someterlos al formalismo y a las sanciones inherentes al proceso contencioso"*<sup>20</sup>. (Énfasis añadidos).

derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OC-22/16 (26-02-2016), párr. 26.

<sup>17</sup> Corte IDH. Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Protección, OC-25/18 (30-05-2018), párr. 30.

<sup>18</sup> Véase OC 21/14 párr. 31; OC 24/17, párr. 27M; OC-1/82, Párr. 21 y punto decisivo primero; Corte IDH. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección, OC-25/18 (30-05-2018), párr. 30.

<sup>19</sup> Corte IDH. Control de legalidad del ejercicio de las atribuciones de la CIDH, OC-19/05 (28-11-2005), párr. 18; Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, párr. 64; Condición Jurídica y DDHH del Niño, párr. 34 y el Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, párr. 64.

<sup>20</sup> Corte IDH. Control de legalidad del ejercicio de las atribuciones de la CIDH, OC-19/05 (28-11-2005), párr. 18; Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, párr. 64; Condición Jurídica y DDHH del Niño, párr. 34 y el Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, párr. 64.



83. En el mismo orden de ideas, la jurisprudencia de la Corte ha reiterado<sup>21</sup> que, a través de esta vía se puede “...*coadyuvar a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA para que cumplan de manera cabal y efectiva sus obligaciones internacionales en materia y definan y desarrollen políticas públicas en derechos humanos*”<sup>22</sup>. (Énfasis añadido).
84. Dentro de lo mencionado, si se observa el término “coadyuvar”, el sentido jurídico definido por la Corte IDH promueve que los Estados “...*definan y desarrollen políticas públicas de derechos humanos*”, y “*la búsqueda de la determinación de medidas que resulten adecuadas y pertinentes*”; se puede afirmar que son los propios Estados los entes encargados de determinar la forma en que se cumplirán sus obligaciones en materia de derechos humanos.

### Efectos de las opiniones consultivas

85. La Corte IDH ha señalado que las OC pueden considerarse jurisprudencia interamericana, no obstante, no es posible atribuir a ellas el carácter de vinculante inter partes que poseen las sentencias derivadas de los casos contenciosos. Aun así, la Corte IDH, les atribuye “*efectos jurídicos innegables*.”<sup>23</sup>
86. No ha sido posible identificar dentro de la jurisprudencia interamericana una definición de “vinculante”. Según lo sostenido por una parte de la doctrina, dicho término se puede relacionar con la obligatoriedad de los fallos de la Corte. En este sentido, la CADH establece que “...*los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes*...”<sup>24</sup> (Énfasis añadido).
87. La anterior disposición se refiere a la obligatoriedad de cumplir con lo decidido por la Corte IDH dentro de un caso sometido a su jurisdicción y es de la propia competencia contenciosa a la que se refiere a “casos” y “partes”. Esta reflexión sería concordante con el estándar interamericano ya mencionado de que las opiniones consultivas no tienen el efecto vinculante de las sentencias.
88. Como ya se indicó anteriormente, las OC tienen por objeto establecer una guía para que los Estados adopten medidas de cumplimiento de sus obligaciones que

<sup>21</sup> Véase OC-1/82, párr. 25; OC-21/14, párr. 29; OC-22/16, párr. 21.

<sup>22</sup> Corte IDH. “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (Art. 64 de la CADH). OC-1/82 (24-09-1982), Serie A No 1, párr. 25; Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo, OC 24/17 (24-11-2017), párr. 22.

<sup>23</sup> Corte IDH. Informe de la CIDH, OC-15/97 (14-11-1997), párr. 26.

<sup>24</sup> CADH, Art. 68 numeral 1.

sean respetuosas con los derechos humanos. En este sentido, como explica Néstor Pedro Sagüés:

*"El Estado local puede válidamente abonar, en su legislación constitucional o infraconstitucional, recetas jurídicas diferentes a las gestadas por la Corte interamericana que cuando -cabe repetir- resultaren más generosas para el individuo, prevalecerán sobre la Opinión Consultiva"*<sup>25</sup>.

89. En vista de la ausencia de explicaciones acerca del significado de la expresión "efectos jurídicos innegables", dentro de la doctrina se han dado intensos debates acerca de si las opiniones consultivas son vinculantes o no. Así, por ejemplo, Hitters manifiesta que:

*"...en síntesis puede sostenerse que esta específica función interpretativa que cumple (la Corte IDH), si bien no es vinculante en sentido propio, su fuerza... se apunala en la autoridad científica y moral de la Corte, y tienen efectos jurídicos innegables para todo el modelo regional y en particular para el Estado que lo solicitó..."*<sup>26</sup>

90. Desde una perspectiva similar, Ventura y Zovatto sostienen que:

*"...no debe en efecto, olvidarse que las opiniones consultivas de la Corte, como las de otros tribunales internacionales, por su propia naturaleza, no tienen el mismo efecto vinculante que se reconoce para sus sentencias en materia contenciosa en el Artículo 68 de la Convención..."*<sup>27</sup>

91. Por otro lado, Faúndez Ledesma considera que las OC de la Corte IDH sí deberían tener un pleno carácter vinculante, sin embargo de lo cual no puede dejar de reconocer que *"...los dictámenes que pueda evacuar la Corte en respuesta a las consultas que se formulen, si bien son vinculantes para todos los Estados partes de la Convención, no se pueden ejecutar internamente del mismo modo previsto en la Convención respecto a las sentencias."*<sup>28</sup>

<sup>25</sup> SAGÜÉS, Néstor Pedro. *Las opiniones consultivas de la Corte Interamericana, en el control de convencionalidad*, Pensamiento Constitucional, No. 20, 2015, pág. 281.

<sup>26</sup> HITTERS, Juan Carlos. *¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? (control de convencionalidad y constitucionalidad)*, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, No 10, 2008, pág. 150.

<sup>27</sup> VENTURA ROBLES, Manuel. *La Naturaleza de la Función Consultiva de la Corte Interamericana*, pág. 150.

<sup>28</sup> FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. *El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2004, pág. 993.



92. Adicionalmente, a estas referencias y criterios doctrinarios se debe expresar que la opinión consultiva OC 24/17 “*insta*” a los Estados a efectuar las modificaciones internas correspondientes, lo cual ratifica que no tiene un efecto directo y mediato.
93. En tal virtud, al no tratarse de un instrumento internacional, las OC no constituyen un parámetro de constitucionalidad que sirva para contrastar normas del ordenamiento jurídico a través de la consulta de norma, según lo dispone el artículo 428 de la Constitución.

### Consideraciones finales

94. Antes de concluir mi apreciación jurídica sobre el problema planteado en este caso, debo insistir que la finalidad del control de constitucionalidad no es referirse sobre la conveniencia o no de las disposiciones constitucionales, sino precautelar su texto.
95. En función de aquello, la única manera de establecer una modificación a la figura del matrimonio, diferente a la prevista en el inciso segundo del artículo 67 de la Ley Suprema, es a través de un procedimiento de reforma constitucional y no por medio de diversas interpretaciones, que a la postre nos llevan a una mutación arbitraria. La Función Legislativa es el órgano competente para dicha reforma, es decir, la Asamblea Nacional.
96. En cuanto a la consulta de norma y en función de todo lo expresado, estimo que no existe incompatibilidad entre las disposiciones consultadas y el artículo 67 de la Constitución de la República.

  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**RAZÓN:** Siento por tal que el voto salvado que antecede, fue emitido el 13 de junio de 2019 por el Juez Hernán Salgado Pesantes, y cuenta con la adhesión de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrera Bonnet y Teresa Nuñez Martínez.

  
Dra. Alba García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

CORTE CONSTITUCIONAL	
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL	
Revisado por MEDC	FE
Quito, 05/07/2019	
1.) EL SECRETARIO GENERAL	

**Caso Nro. 0010-18-CN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrita el día jueves 13 de junio del dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en el Acta de la sesión respectiva.- **Lo certifico.**

  
Dra. Aida García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**





## VOTO CONCURRENTES

### Caso 10-18-CN (matrimonio entre personas del mismo sexo)

1. Las decisiones complejas, como las que la Corte Constitucional ha tomado en los casos relacionados al matrimonio de personas del mismo sexo, requieren procesos deliberativos que implican llegar a acuerdos mínimos. Estos acuerdos significan que no todo lo que un juez propone necesariamente se comparte. Se debe ceder y esto es parte de los procesos en los que se toman decisiones colegiadas. También implican que se puede compartir la decisión pero no necesariamente los argumentos que la fundamentan. En este voto concurrente explico, en primer lugar, la importancia del reconocimiento del derecho al matrimonio igualitario; y, en segundo lugar, la necesidad de establecer, por considerar que tiene sustento constitucional y fortalece un control democrático más efectivo de constitucionalidad y convencionalidad, un sistema de control mixto de constitucionalidad.

#### I. La importancia del reconocimiento del derecho al matrimonio igualitario

2. Estoy convencido que el reconocimiento del matrimonio igualitario es un paso enorme en la construcción de una sociedad inclusiva, tan importante como la abolición de la esclavitud, el reconocimiento de la ciudadanía y los derechos de las mujeres, de las personas y pueblos indígenas y afrodescendientes. Es un paso importante pero aún insuficiente. Se reconoce a un grupo humano, históricamente discriminado, un derecho que tiene un efecto simbólico enorme en nuestra cultura.

3. La apuesta por el reconocimiento del matrimonio igualitario va en doble sentido. Por un lado, la falta de acceso al ejercicio de un derecho como el matrimonio refuerza el estigma negativo para personas con diversa orientación sexo-afectiva, y reafirma el rechazo social e institucional, que produce sufrimientos personales que se transmiten a sus círculos sociales. Esto se refuerza y se aviva, como se ha visto en redes sociales al momento que se sustanciaba estas causas, cuando los movimientos sociales reivindican sus derechos. Por otro lado, en lugares donde se ha reconocido el derecho al matrimonio igualitario, personas que han logrado contraer matrimonio, como uno de sus planes importantes de vida, han manifestado sentir menos homofobia, mejoraron su salud y han logrado sentir que su vida es más significativa. Existe, pues, un beneficio social al reconocer el matrimonio igualitario porque modifica percepciones sobre las personas diversas, disminuye la homofobia y, en consecuencia, es un paso en contra de la discriminación.<sup>1</sup>

4. Más allá de las teorías sobre la interpretación, de las discrepancias conceptuales, de las creencias y convicciones personales, lo que está en juego en estas sentencias es el

<sup>1</sup> Véase Herek, G. M. (2011). Anti-Equality Marriage Amendments and Sexual Stigma. *Journal of Social Issues*, 67: 413-426. doi:10.1111/j.1540-4560.2011.01705.x; Riggle, Ellen D. B., Sharon S. Rostosky, and Sharon G. Horne. 2010. "Psychological Distress, Well-Being, and Legal Recognition in Same-Sex Couple Relationships." *Journal of Family Psychology* 24 (1): 82-86. doi:10.1037/a0017942; Fingerhut, Adam W., and Natalya C. Maisel. "Relationship Formalization and Individual and Relationship Well-Being among Same-Sex Couples." *Journal of Social and Personal Relationships* 27, no. 7 (November 2010): 956-69. doi:10.1177/0265407510376253; Riggle, E. D., B., Wickham, R. E., Rostosky, S. S., Rothblum, E. D., & Balsam, K. F. (2017). Impact of civil marriage recognition for long-term same-sex couples. *Sexuality Research & Social Policy*, 14(2), 223-232.

reconocimiento de un derecho que es considerado muy importante para constituir una familia, y si ese derecho puede ser ejercido por un grupo de personas y otros, por una orientación sexual distinta, no. O sea, si el matrimonio es un privilegio de las parejas heterosexuales o es un derecho universal. Además, reconociendo un derecho a un grupo humano no se le disminuye, restringe y peor anula el derecho de quienes siempre lo han ejercido. La inclusión significa que más personas sean titulares de derechos y los ejerzan. La exclusión implica aferrarse a que solo unas personas ejerzan derechos y otros no. Defender sistemas de exclusión de derechos no contribuye a la construcción de democracias robustas ni de un Estado constitucional de derechos y justicia.

5. Las sentencias de mayoría atienden una realidad: hay personas, un 67% entre personas de 20 y 34 años que tienen orientación sexo genérica diversa a la mayoritaria, que sufren discriminación y que no tienen acceso al derecho al matrimonio. Las sentencias no son un capricho de una mayoría, ni tampoco una cuestión de “activismo”, ni de optar por una interpretación que tenga resultados injustos, es simplemente atender a una Constitución que tiene vocación por la igualdad, la equidad y la no discriminación.

6. La Corte Constitucional al reconocer el derecho al matrimonio de parejas del mismo sexo contribuye a la lucha contra la discriminación y ha prevenido la responsabilidad internacional del Estado por violación a los derechos que se derivan de la Convención Americana de Derechos Humanos.

7. El derecho al matrimonio de parejas del mismo sexo existe aún si la Corte Constitucional no lo hubiera reconocido formalmente mediante sentencia. El derecho al matrimonio existe por la interpretación de la Corte IDH que ha hecho, mediante la OC 24/17, que es una interpretación autorizada, y porque, además, se deriva de la dignidad de las personas que anhelan contraer matrimonio.

## II. El control de convencionalidad y el control mixto de constitucionalidad

8. A mí me parecía que en este caso, que ofrecía una oportunidad única para analizar el control de convencionalidad, como pocos otros, se podía también analizar el control de constitucionalidad. La Constitución, como se intentará demostrar, tiene un control difuso y un control concentrado en el mismo texto, que acaba siendo un sistema mixto sin un adecuado sistema de control de constitucionalidad. La Asamblea Nacional intentó conciliar esta tensión y la Corte Constitucional se decantó por el control concentrado, que, según mi criterio, es el menos democrático y el más afín a un modelo autoritario de ejercicio del poder.

9. La Constitución, en su artículo 11 (3), reconoce el control de constitucionalidad y el de convencionalidad, cuando determina que:

*Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte (énfasis añadido).*

En concordancia con esta norma, el artículo 426 reitera las fuentes de los derechos y también la obligación de las autoridades del Estado y añade que, en casos donde se entiende hay antinomia, se aplicarán las normas más favorables:



*Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoken expresamente (énfasis añadido).*

10. La aplicación directa quiere decir que la Constitución, como cualquier otra norma, si tiene relación con el caso, debe ser aplicada, exista o no regulación normativa. Cuando hay una ley que regula la Constitución, no significa que sus normas se suspenden, sino siguen teniendo validez y vigencia y, junto con las leyes, deben ser aplicables cuando fuere necesario. El juzgador debe tratar de armonizar el sistema jurídico a través de una interpretación constitucional o, si no es posible cuando hay antinomias, de la aplicación directa de la Constitución.

11. La aplicación inmediata quiere decir que siempre que la Constitución deba ser aplicada, no debe suspenderse su aplicación ni tampoco condicionarse a otros factores del tipo reglamentación, falta de ley o revisión superior.

12. Si los jueces y juezas deben aplicar directa e inmediatamente la Constitución e instrumentos internacionales, entonces se podría decir que en Ecuador existe el control difuso de constitucionalidad. Sin embargo, el artículo 428 de la Constitución, establece la prerrogativa del juez ("Cuando una jueza o juez... considere...") de consultar la constitucionalidad de una norma y de suspender la tramitación de una causa:

*Cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días, resolverá sobre la constitucionalidad de la norma.*

En esta norma, por la consulta a la Corte Constitucional, parecería que Ecuador adoptó también el control concentrado.

13. Para zanjar esta posible tensión entre normas constitucionales, la Asamblea Nacional en dos cuerpos normativos estableció dos reglas importantes. En el Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 4, y, con idéntico texto, en la LOGJCC, en el artículo 142:

*...cualquier jueza o juez, de oficio o a petición de parte, sólo si tiene duda razonable y motivada de que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional (énfasis añadido).*

14. En el Código Orgánico de la Función Judicial y en la LOGJCC, según las normas transcritas, se concilia la aplicación directa de la Constitución (artículos 11.3 y 426) con la consulta de norma (artículo 428). El juzgador deberá aplicar la norma constitucional en casos concretos de conformidad con las siguientes reglas:

- a. El juzgador resolverá, en los casos concretos, vacíos normativos o contradicción de normas con la Constitución.

- b. Cuando el juzgador tenga certeza sobre la constitucionalidad de una norma jurídica, aplicará la norma conforme a la Constitución.
- c. Cuando el juzgador tenga una duda sobre la constitucionalidad de una norma, el juzgador resolverá la causa siempre que pueda realizar una interpretación de la norma conforme a la Constitución.
- d. Cuando el juzgador tenga una duda razonable y motivada sobre la inconstitucionalidad de una norma, deberá consultar a la Corte Constitucional.
- e. Cuando el juzgador tenga certeza sobre la inconstitucionalidad de una norma, más allá de toda duda razonable, deberá inaplicar directamente la norma y aplicar la Constitución.

En estos casos, para que la norma sea expulsada del sistema jurídico, vía acción de inconstitucionalidad, el juzgador deberá remitir el caso a la Corte Constitucional.

15. A pesar de lo dicho, esta Corte Constitucional en un caso de consulta de norma en un hábeas corpus, resuelto en el año 2013, consideró:

*En el Ecuador existe únicamente el control concentrado de constitucionalidad, por lo que le corresponde sólo a la Corte Constitucional la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma y su consecuente expulsión del ordenamiento jurídico. De este modo, si bien las juezas y jueces tienen la obligación de advertir la existencia de disposiciones normativas contrarias a la Constitución, siempre deben consultar a la Corte Constitucional para que sea ésta la que se pronuncie respecto a su constitucionalidad...*<sup>2</sup> (énfasis añadido).

16. En otro caso del mismo año, la Corte precisó:

*...las juezas y jueces aplicarán las normas constitucionales de modo directo y sin necesidad de que se encuentren desarrolladas. Sin embargo, en caso de que el juez en el conocimiento de un caso concreto considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución, debe suspender la causa y remitir la consulta a la Corte Constitucional*<sup>3</sup> (énfasis añadido).

17. De esta afirmación se desprende que los operadores de justicia solo aplican directamente la Constitución en caso de vacío o ambigüedad de normas y que en casos de contradicción o antinomias, tienen el deber de suspender el proceso y consultar.

18. Más categórica aún, la Corte, prescindiendo del requisito legal de duda razonable y motivada, que la relegó como un requisito de motivación de la consulta de norma, estableció una obligación de consulta obligatoria y consagró la interpretación que reconoce la Constitución exclusivamente el control concentrado:

*...la Corte Constitucional para que sea esta la que se pronuncie respecto a su constitucionalidad. Bajo ningún concepto, ante la certeza de inconstitucionalidad de*

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N. 005-13-SCN-CC, 28 de febrero de 2013, página 4.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N. 001-13-SCN-CC, 6 de febrero de 2013, página 4.



*una disposición normativa, un juez podría inaplicarla directamente dentro del caso concreto, pues siempre debe, necesariamente, elevar la consulta ante la Corte<sup>4</sup> (énfasis añadido).*

19. La Corte Constitucional, en un caso en que el juzgador inaplicó una norma legal que consideró inconstitucional, estableció que:

*La consecuencia directa de la aplicación del criterio interpretativo de la Corte Constitucional a un caso como el que se presenta en la especie es que el juez o jueza que encuentre una norma que considere podría vulnerar un precepto constitucional, no tiene facultad para inaplicarla... la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales"; en otras palabras, la posibilidad de verificar en un caso específico la compatibilidad de una norma legal con la Constitución. En un sistema de control concentrado de constitucionalidad como el ecuatoriano, dicho pronunciamiento únicamente puede corresponder a la Corte Constitucional, órgano que ostenta la potestad privativa para, a través de los procesos de control constitucional y por medio de sus sentencias, destruir la presunción de constitucionalidad de la que gozan las normas del ordenamiento jurídico<sup>5</sup> (resaltado añadido).*

20. Finalmente, la Corte Constitucional consideró que aplicar directamente la Constitución no es una competencia del juzgador y que constituye una violación constitucional:

*La omisión de la obligación de suspender la causa y remitirla a la Corte Constitucional constante en el artículo 428 de la Constitución, reafirmada por el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como los pronunciamientos de la Corte emitidos en casos análogos, por medio de la inaplicación del precepto, no solo constituye una mera inobservancia sin consecuencias jurídicas, sino una actuación contraria a la misma Constitución y configura un incumplimiento a criterios emitidos por la Corte Constitucional<sup>6</sup> (énfasis añadido).*

21. Como se puede apreciar, esta Corte Constitucional ha ido restringiendo las posibilidades de interpretación constitucional por parte de jueces y juezas.<sup>7</sup> En primer lugar, al establecer la aplicación directa de la Constitución solo a casos de vacíos o ambigüedad normativa y no a casos de antinomias entre ley y Constitución o instrumentos internacionales. En segundo lugar, al eliminar el requisito de la duda razonable para que proceda la consulta y pasarla a un requisito de la petición de consulta de norma. En tercer lugar, al establecer categóricamente el control concentrado y prohibir a los jueces aplicar las normas inconstitucionales. Finalmente, al considerar que la aplicación de la Constitución e instrumentos internacionales sin pronunciamiento o respaldo de la Corte Constitucional es una violación constitucional. En pocas palabras, esta Corte Constitucional proscribió el control de constitucionalidad y convencionalidad a los jueces y juezas.

22. Conviene precisar el alcance del control de constitucionalidad y convencionalidad. En primer lugar, para hacer efectiva la supremacía de la Constitución y de los instrumentos de derecho humanos más favorables, la aplicación directa de las normas constitucionales y de instrumentos internacionales es una garantía normativa que debe tener impacto jurisdiccional,

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, *Sentencia N. 001-13-SCN-CC*, 6 de febrero de 2013, página 5.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, *Sentencia No. 034-13-SCN-CC*, 30 de mayo de 2013, página 11.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, *Sentencia No. 034-13-SCN-CC*, 30 de mayo de 2013, página 12.

<sup>7</sup> Se puede apreciar, de igual modo, la reiteración de esos criterios en las sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador, *Sentencias N. 055-10-SEP-CC, 126-14-SEP-CC, 013-17-SEP-CC, 030-17-SEP-CC, 118-17-SEP-CC*.

de lo contrario no tendría efecto práctico. En este sentido, el control difuso existe en Ecuador y los operadores de justicia tienen que incorporar como parte del sistema jurídico ecuatoriano las normas constitucionales, convencionales, la doctrina de los mecanismos de protección internacional de derechos humanos, entre las que se encuentran las opiniones consultivas.

23. En segundo lugar, si se les priva a los jueces y juezas de aplicar la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos más favorables en sus casos concretos, ya por vacíos o ya por antinomias, el control de constitucionalidad y el de convencionalidad serían inocuos y se dejaría sin eficacia la supremacía constitucional y la obligación de interpretar más favorablemente los derechos.

24. En tercer lugar, un sistema jurídico que impida a los jueces y juezas aplicar las normas que se consideran inconstitucionales, se les estaría forzando a fallar contra su convicción y afectaría, de alguna manera, a su independencia judicial.

25. Finalmente, el obligar a un juzgador a consultar, aún si tiene certeza sobre la inconstitucionalidad de una norma o sobre la necesidad de aplicar directamente la Constitución, por los tiempos que podría durar una consulta de norma ante la Corte Constitucional (se han conocido y resuelto causas en el año 2019 que fueron consultadas en el año 2009), se podría dilatar innecesariamente la justicia constitucional y afectar el debido proceso en las causas suspendidas por la consulta.

26. La eficacia normativa de la Constitución tiene sentido cuando quienes interpretan y aplican normas jurídicas en su trabajo cotidiano, en particular los jueces y las juezas, pueden y deben aplicar la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos cuando son más favorables. Si de lo que se trata es de proteger los derechos de las personas y de la naturaleza, aplicar las normas constitucionales y de los instrumentos internacionales es una forma de garantizarlos y de prevenir violaciones.

27. El control concentrado de constitucionalidad responde a modelos de concentración de poder y de elitismo judicial. Esta Corte, en la práctica, anuló la capacidad de los jueces de aplicar directamente la Constitución y el resto de normas jurídicas que se desprenden de los instrumentos internacionales de derechos. Afirmar, como lo ha hecho esta Corte, que solo un órgano tiene la capacidad de interpretar la Constitución, es restar el poder de los jueces y juezas para aplicar la Constitución.

28. El control concentrado se parece a la época en la que solo las autoridades eclesiásticas podían leer e interpretar la Biblia e inhibía a que todos los creyentes puedan leer e interpretar los preceptos bíblicos. En sistemas democráticos, mientras más personas y autoridades se apropien de la Constitución, la supremacía de la Constitución y la constitucionalización del derecho se garantizará de mejor modo.

29. La constitucionalización del derecho no solo implica que la Función Legislativa adecue la Constitución a las leyes, también implica, en la aplicación de las normas en la cotidianidad, resolver los casos conforme a las normas constitucionales y a los instrumentos internacionales más favorables a los derechos.

30. Los jueces y juezas y el resto de operadores tienen la capacidad de aplicar la Constitución directa e inmediatamente en casos de i) vacíos normativos o lagunas y también de ii) antinomias.



31. Cuando el sistema jurídico interno e infraconstitucional no haya desarrollado el contenido de los derechos, según lo previsto en el artículo 84 de la Constitución, y estemos ante una laguna o vacío, toda autoridad pública en el ámbito de sus competencias, en particular los jueces y juezas, deberán aplicar directamente los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

32. Cuando la Constitución no contemple derechos que se encuentran en los instrumentos internacionales de derechos humanos, toda autoridad pública en el ámbito de sus competencias, deberá aplicar directamente los derechos establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

33. La autoridad competente que hubiere aplicado directamente los derechos reconocidos en la Constitución o los instrumentos internacionales, deberá comunicar formalmente a la autoridad competente para que reconozca el derecho aplicado y pueda ser conocido por otras autoridades públicas y por los titulares de derechos.

34. Cuando hay contradicción entre normas infraconstitucionales con la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, esto es **antinomias**, es necesario precisar algunos conceptos, particularmente cuando las normas reconocen derechos y éstas suelen tener el enunciado de principios y no de reglas, y cuando se trata de inobservar leyes que están vigentes.

35. Los principios son normas jurídicas que no prevén en su estructura una hipótesis ni una obligación precisa. Tales como “se reconoce el derecho a la integridad personal..., a la igualdad formal..., a la intimidad personal y familiar”. Las reglas, en cambio, tienen hipótesis y obligaciones determinadas por quien tiene competencia normativa. Realizar el control difuso por antinomias puede resultar, en estas circunstancias, algo complejo.

36. Por tanto, conviene establecer algunos parámetros: (i) los principios pueden existir independientemente de las reglas; (ii) las reglas son la concreción de principios y no pueden contradecirlos; (iii) las reglas no pueden prever todas las situaciones fácticas posibles en la realidad; cuando se produzca un vacío, éste se colma con la aplicación de un principio; (iv) cuando hay una contradicción entre un principio y una regla, hay que buscar el principio que fundamenta la regla y buscar el peso específico de los derechos y procurar que, en la interpretación, ambas normas sigan teniendo validez; (v) cuando la regla cede ante un principio, se deberá argumentar que hay un sacrificio de los principios que establecen derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo que justifica la actuación del poder público y también la inaplicación de una regla;<sup>8</sup> y, (vi) cuando la regla es abierta y evidentemente inconstitucional, el juez o jueza deberá declarar inaplicable la norma constitucional.

37. En los casos de antinomias, en particular cuando exista una norma legal que se considera inconstitucional, la carga de argumentación del operador de justicia tiene que ser mayor. Cuando el operador de justicia encuentre una norma que con certeza considera inconstitucional o contraria a los instrumentos de derechos humanos, entonces deberá aplicar directamente las

<sup>8</sup> Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia SU-214/16*, Abril de 2018. Magistrado ponente Alberto Rojas Ríos.

normas que contienen derechos más favorables y, para que tenga efectos generales, deberá comunicar a la Corte Constitucional.

38. Los jueces y juezas y demás operadores jurídicos, al inaplicar normas inconstitucionales o aplicar directamente la Constitución y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, generan efectos para el caso concreto. La capacidad de expulsar una norma inconstitucional del sistema jurídico con efectos generales corresponde exclusivamente a la Corte Constitucional, y esa competencia se la puede ejercer con la realización del control abstracto de constitucionalidad.

39. Cualquier juez o jueza, en las causas que conozca, deberá realizar control de constitucionalidad y convencionalidad y, cuando tenga certeza, podrá declarar inaplicable, de oficio o a petición de parte, un precepto jurídico contrario a las normas de la Constitución o de los instrumentos internacionales, sin perjuicio de fallar sobre el asunto controvertido. Esta declaración no tendrá fuerza obligatoria sino en las causas en que se pronuncie. El juez o jueza presentará un informe sobre la declaratoria de inconstitucionalidad, que será tramitada como una acción de inconstitucionalidad, para que la Corte Constitucional resuelva con carácter general y obligatorio y así garantizar la seguridad jurídica y la integridad de la Constitución.<sup>9</sup>

40. La Procuraduría General del Estado, en su comparecencia en segunda instancia, según consta en el documento de consulta, consideró que “se pretende que el Juez ejerza funciones exclusivas de la Corte Constitucional” (fs. 5). De igual forma, el Tribunal consultante considera que la Corte Constitucional es el “único intérprete de la Constitución” (fs. 7). También se afirmó que el juzgador prevarica si inaplica una norma legal.

41. Con lo dicho se pueden aclarar los equívocos enunciados. El juez y la jueza sí tiene competencias para realizar control de constitucionalidad y de convencionalidad, como cualquier otra autoridad pública en el ámbito de sus competencias.

42. La Corte Constitucional es el máximo intérprete de la Constitución y sus interpretaciones tienen el carácter de precedente, que son normas jurídicas que tienen alcance general, abstracto y obligatorio, pero no puede ni debe ser considerado el único intérprete. Con relación a si un juez o jueza prevarica por inobservar una norma que considera inconstitucional y aplicar la Constitución, los operadores de justicia no prevarican.

43. Se ha argumentado que el control difuso puede generar incertidumbre y en consecuencia afectar la seguridad jurídica, puesto que unos jueces o juezas aplicarían la constitución directa e inmediatamente y otros no. Para evitar este posible problema, se sostiene, conviene mantener el control concentrado. Esta Corte considera que existe un riesgo mayor para el sistema jurídico el quitar la competencia de los jueces y juezas de aplicar directa e inmediatamente la Constitución y tener, en todo caso, que suspender las causas que conocen, porque eso implicaría que hay una prevalencia de las normas secundarias inconstitucionales por sobre la Constitución. Mayor inseguridad jurídica existe cuando se mantienen normas inconstitucionales que cuando se aplica, mediante control difuso de constitucionalidad, directamente la Constitución. El control difuso garantiza de forma inmediata la supremacía constitucional y refuerza la noción de que la Constitución es norma jurídica siempre aplicable.

<sup>9</sup> Constitución del Ecuador de 1998, artículo 274, que es una regla clara que resuelve el problema de la inseguridad jurídica si hay jueces o juezas que inaplican unas normas por inconstitucionales y otros no.



44. El problema que existe en el sistema jurídico es que no existe un régimen institucional para viabilizar el control difuso de constitucionalidad. La Corte Constitucional puede crear jurisprudencialmente ese mecanismo para asegurar el funcionamiento del control y la coherencia del sistema jurídico. El mecanismo que falta, cuando el juez aplica directamente la Constitución en casos de normas inconstitucionales, es la obligatoriedad de comunicar a la Corte Constitucional para que expulse la norma del sistema jurídico, o confirme su constitucionalidad, con efectos generalmente obligatorio. Los jueces y juezas resuelven en el caso concreto e inaplican la norma inconstitucional. La Corte Constitucional resuelve con efectos *erga omnes* y declara la inconstitucionalidad de la norma. Para que esto suceda, el juzgador que inaplica una norma que considera inconstitucional, deberá, cumpliendo los requisitos y mediante una acción de inconstitucionalidad, plantear una demanda ante la Corte Constitucional.

45. En suma, esta Corte Constitucional para cumplir con la Constitución deberá alejarse de los precedentes que establecieron exclusivamente el control concentrado de constitucionalidad y reafirmar el mandato constitucional de aplicar directa e inmediatamente la Constitución ante vacíos o contradicciones normativas, sin perjuicio de elevar a consulta la norma a la Corte Constitucional para expulsar del sistema jurídico la norma inconstitucional.

46. Si se hubiese considerado la necesidad de establecer el control mixto de constitucionalidad, y como complemento al control de convencionalidad, la decisión debería, además de lo aprobado por la mayoría, haber ordenado:

*Toda autoridad pública de Ecuador tiene, en el ámbito de sus competencias, la obligación de reconocer y aplicar el derecho de las personas del mismo sexo a contraer matrimonio entre sí, establecido en la Constitución y en los instrumentos internacionales derechos humanos, sin que se requiera reforma constitucional al artículo 67 de la Constitución de la República del Ecuador, ni reformas previas a los artículos 52 de la Ley Orgánica de Gestión de Identidad y Datos Civiles, y 81 del Código Civil.*

a. *La Asamblea Nacional, en un plazo razonable y de conformidad con los procedimientos establecidos en la Constitución, tiene la obligación de adecuar las normas legales pertinentes, para incluir el matrimonio entre personas del mismo sexo sin discriminación alguna en todo el sistema normativo ecuatoriano.*

b. *La Función Ejecutiva tiene la obligación de formular, ejecutar, evaluar y controlar las políticas públicas, como lo dispone el artículo 85 de la Constitución, que garanticen los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos de derechos humanos más favorables para garantizar sin discriminación los derechos de las personas del mismo sexo.*

c. *El Registro Civil tiene la obligación de aplicar la Constitución interpretada a la luz de esta sentencia y registrar los matrimonios entre personas del mismo sexo cuando acudan, libre y voluntariamente, al registro; y adecuar, en lo que corresponda, las normativas internas y sus prácticas para evitar cualquier tipo de discriminación entre las parejas del mismo sexo que acudan a demandar sus servicios públicos.*

d. Las juezas y jueces, en el ámbito de sus competencias jurisdiccionales, deberán tutelar efectivamente a las parejas del mismo sexo cuando se les negare o restringiere su derecho al matrimonio.

e. Cualquier juez o jueza, en las causas que conozca, deberá realizar control de constitucionalidad y convencionalidad y, cuando tenga certeza, podrá declarar inaplicable, de oficio o a petición de parte, un precepto jurídico contrario a las normas de la Constitución o de los instrumentos internacionales, sin perjuicio de fallar sobre el asunto controvertido. Esta declaración no tendrá fuerza obligatoria sino en las causas en que se pronuncie. El juez o jueza presentará un informe sobre la declaratoria de inconstitucionalidad, que será tramitada como una acción de inconstitucionalidad, para que la Corte Constitucional resuelva con carácter general y obligatorio y así garantizar la seguridad jurídica y la integridad de la Constitución.

Ramiro Avila Sanjamaría  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**



**Caso Nro. 0010-18-CN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto del voto concurrente que antecede fue remitido a la Secretaría General el día martes dieciocho de junio del dos mil diecinueve.- **Lo certifico.**

  
Dra. Aida García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

AGB/MED





Auto No. 10-18-CN/19  
Juez ponente: Ali Lozada Prado

CASO No. 10-18-CN

VISTOS: PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 02 de julio de 2019.

I Antecedentes

1. El 7 de agosto de 2018, los señores Rubén Darío Salazar Gómez y Carlos Daniel Verdesoto Rodríguez presentaron una acción de protección, la N° 17230-2018-11800, en contra de la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación del Ecuador porque esta se negó a celebrar un matrimonio entre los mencionados accionantes, por ser ambos personas de sexo masculino.

2. El 16 de agosto de 2018, previamente a resolver sobre el fondo de la acción de protección, la titular de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito consultó a esta Corte respecto de la constitucionalidad de los artículos 81 del Código Civil y 52 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, en los que se basó el Registro Civil para negar la petición de los señores Salazar y Verdesoto.

3. El 12 de junio de 2019 en sesión ordinaria la Corte Constitucional emitió sentencia con cinco votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría (voto concurrente), Agustín Grijalva Jiménez, Ali Lozada Prado, Daniela Salazar Marín; y cuatro votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes. En la sentencia se resolvió: a) Responder a la consulta en el sentido de que son inconstitucionales los siguientes fragmentos de los artículos 81 del Código Civil y 52 de la Ley de Gestión de la Identidad y Datos Civiles: en ambas disposiciones legales, la expresión "un hombre y una mujer" y, en la primera, el término "procrear", lo que deberá observarse en las decisiones judiciales atinentes a la acción de protección N° 17230-2018-11800; b) Declarar, con los mismos efectos que una sentencia emitida en el control abstracto de constitucional, la inconstitucionalidad sustitutiva y sustractiva de los referidos a fin de que el tenor de estas disposiciones sea el siguiente: "[C.C.] Art. 81.- *Matrimonio es un contrato solemne por el cual dos personas se unen con el fin de vivir juntos y auxiliarse mutuamente. [LOGIDC] Art. 52.- Autoridad ante quien se celebra e inscribe el matrimonio. El matrimonio es la unión entre dos personas y se celebra e inscribe ante la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación. Fuera del territorio ecuatoriano, se celebra e inscribe ante el agente diplomático o consular, si al menos uno de los contrayentes es ecuatoriano*". c) Exhortar a la Asamblea Nacional que revise integralmente la legislación sobre el matrimonio a fin de que esta incluya como cónyuges a las parejas del mismo sexo, con idéntico trato al otorgado a las de diferente sexo.

4. Mediante documento de 19 de junio de 2019, el señor Luis Antonio Correa Viteri solicitó la ampliación de la referida sentencia.



5. De igual forma, mediante documento de la misma fecha, los señores Rubén Darío Salazar Gómez y Carlos Daniel Verdesoto Rodríguez solicitaron la aclaración de la referida sentencia.

## II Solicitudes de aclaración y ampliación

6. El señor Luis Antonio Correa Viteri solicita que se amplíe la sentencia para que se especifique que el matrimonio entre personas del mismo sexo goza de los mismos derechos y obligaciones civiles que el matrimonio entre personas de distinto sexo y para “(...) *que se Reconozca los derechos adquirientes del Estado de la República del Ecuador, al ser firmante de la Convención Americana de Derechos Humanos —PACTO DE SAN JOSÉ— capítulo de Protección de la Familia, requerimos esta Ampliación para que sea de conocimiento de los ciudadanos de todo el País; que el Estado del Ecuador se Comprometió a Aplicar, Respetar y Garantizar dicho Tratado Internacional dentro del territorio nacional ecuatoriano, (...)*” (sic).

7. El solicitante señala que es adherente de la parte demandante y considera legitimada su intervención por los efectos generales de la sentencia N° 10-18-CN/19. Como fundamento de su petición citó los artículos 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

8. Por otro lado, los señores Rubén Darío Salazar Gómez y Carlos Daniel Verdesoto Rodríguez solicitaron se aclare la calidad del voto concurrente del juez Ramiro Ávila Santamaría.

## III Fundamentos de la Corte

9. La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 440 establece que “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”.

10. Si bien es claro que las sentencias de la Corte Constitucional tienen carácter definitivo y como tales no admiten en su contra recursos dirigidos a modificar el sentido de su decisión, esto no implica que la Corte Constitucional no pueda aclarar una confusión generada por la redacción del texto o ampliar cuando se hayan dejado puntos controvertidos no resueltos, con el objeto de garantizar que las partes reciban decisiones debidamente motivadas.

11. En el contexto del control abstracto de constitucionalidad, el artículo 94 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que el demandante, el órgano emisor de la disposición y quienes intervinieron en el correspondiente proceso pueden solicitar la aclaración o ampliación de la sentencia.

12. El señor Luis Antonio Correa Viteri no intervino en el proceso y no se encuentra legitimado para solicitar la ampliación de una sentencia de consulta de norma, iniciada por la titular de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito en el contexto de una acción de protección ejercida por los señores Rubén Darío Salazar Gómez y Carlos Daniel Verdesoto Rodríguez contra una decisión de la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación del Ecuador.

13. En este contexto, se ratifica que el ámbito de la consulta se refiere a los artículos 81 del Código Civil y 52 de la Ley de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, que la inconstitucionalidad sustitutiva y sustractiva de estos artículos regirá desde la publicación de la sentencia N° 10-18-CN/19 en el registro oficial, en aplicación de la norma del bloque de constitucionalidad en virtud de la cual las parejas del mismo sexo tienen derecho a contraer matrimonio. Así pues, el exhorto a la Asamblea Nacional se refiere a que el texto de otras disposiciones legales sobre el matrimonio guarden conformidad con la referida norma del bloque de constitucionalidad.

14. En relación a la solicitud de aclaración, de conformidad a los artículos 92 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, los votos concurrentes se adhieren al proyecto de sentencia del juez ponente, expresan una discrepancia respecto a su fundamentación jurídica pero acuerdo con la decisión. Por tal motivo, los votos concurrentes se contabilizan dentro de los votos a favor del proyecto de sentencia, como ocurrió en el presente caso con el voto del juez Ramiro Ávila Santamaría.

#### IV Decisión

Por todo lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional RESUELVE:

15. **Negar** lo solicitado por el señor Luis Antonio Correa Viteri respecto de la sentencia N° 10-18-CN/19, por improcedente.

16. **Aclarar** la referida sentencia en el sentido de que la calidad del voto concurrente, de conformidad con los artículos 92 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se contabiliza dentro de los votos a favor del proyecto de sentencia.

17. Notifíquese, publíquese y archívese.

  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**RAZÓN:** Siento por tal que el auto/ que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alf Lozada Prado y Daniela Salazar Marín; y, cuatro abstenciones de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria del martes 02 de julio de 2019.- Lo certifico.-

  
Dra. Aida García Berni  
SECRETARIA GENERAL







**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

**Sentencia No. 11-18-CN/19 (matrimonio igualitario)**  
**Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría**

Quito, D.M., 12 de junio de 2019

**CASO No. 11-18-CN (matrimonio igualitario)**

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

**Sentencia**

El Tribunal de la Sala Penal de la Corte Superior de Justicia de Pichincha consulta, en una acción de protección de derechos humanos, si es que la Opinión Consultiva OC24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que reconoce el matrimonio de parejas del mismo sexo, es compatible con el artículo 67 de la Constitución, que establece que el matrimonio es entre hombre y mujer. La Corte Constitucional analiza el valor jurídico de la Opinión Consultiva, interpreta la norma constitucional y establece los efectos jurídicos de la esta interpretación constitucional.

**Contenido**

- I. Antecedentes y procedimiento.....
- II. Competencia.....
- III. Consideración previa: la situación de las personas con identidades sexo-genéricas diversas.....
- IV. La consulta de norma .....
- V. Delimitación del objeto de la consulta.....
- VI. Argumentos y fundamentación .....
1. ¿La Opinión Consultiva OC 24/17 es un instrumento internacional de derechos humanos, conforme reconoce la Constitución, y directa e inmediatamente aplicable en Ecuador? .....
2. ¿El contenido de la Opinión Consultiva OC-24/17, que reconoce el derecho al matrimonio de las parejas del mismo sexo, contradice el artículo 67 de la Constitución, en el que se dispone que “el matrimonio es la unión entre hombre y mujer”? .....
- 2.1. El derecho a la familia y el derecho al matrimonio.....
- 2.2. Interpretación literal del derecho al matrimonio en la Constitución.....
  - a. Interpretación literal y aislada: restrictiva.....
  - b. Interpretación literal y sistemática: favorable a los derechos.....
- 2.3. La igualdad, la prohibición de discriminación y la razonabilidad de la diferencia entre parejas heterosexuales y parejas del mismo sexo.....
  - a. Fin constitucionalmente válido.....



- b. La idoneidad .....
- c. La necesidad .....
- d. La proporcionalidad propiamente dicha .....
- 2.4. La interpretación más favorable a los derechos .....
- 2.5. El bloque de constitucionalidad .....
- 2.6. La interpretación evolutiva y como instrumentos vivos .....
- 2.7. El derecho al libre desarrollo de la personalidad .....
- 2.8. El derecho a la intimidad personal y familiar y el rol del Estado .....
- 2.9. El derecho a la identidad y a sus manifestaciones .....
- 2.10. El derecho a la libre contratación y el contrato matrimonial .....
- 2.11. El matrimonio y la unión de hecho .....
- 2.12. Conclusión .....
- 3. ¿Si la Opinión Consultiva OC-24/17 es aplicable en el sistema jurídico ecuatoriano, cuáles son los efectos jurídicos en relación con los operadores de justicia y los funcionarios públicos? .....
- 3.1. El deber de adecuar el sistema jurídico a los derechos .....
- a. El deber de adecuar en el sistema nacional de protección de derechos .....
- Autoridades obligadas a adecuar .....
- Contenido de la adecuación normativa .....
- Normas a adecuarse .....
- Las normas a las que hay que adecuar el sistema jurídico .....
- El límite intangible de la adecuación normativa .....
- b. El deber de adecuar los derechos en el sistema interamericano de protección de derechos .....
- Las obligaciones internacionales y la adecuación .....
- Las autoridades estatales obligadas a adecuar .....
- Los mecanismos jurídicos que los Estados deben utilizar para adecuar .....
- La oportunidad para adecuar .....
- El fin de la adecuación .....
- 3.2. El control de convencionalidad .....
- a. El control de constitucionalidad se complementa con el de convencionalidad y hay que hacerlas de oficio .....
- b. El control de convencionalidad lo hacen las autoridades públicas en el marco de sus competencias .....
- c. El control de convencionalidad es de instrumentos internacionales de derechos humanos y de las interpretaciones de sus órganos .....
- d. El control de convencionalidad es complementario y subsidiario .....

- e. El control de convencionalidad derivado de las opiniones consultivas.....
- 3.3. La responsabilidad internacional si se inobserva la Opinión Consultiva OC24/17
- 3.4. El reto de la adecuación en las prácticas.....

DECISIÓN .....

## I. Antecedentes y procedimiento

1. El 13 de abril de 2018, Efraín Enrique Soria Alba y Ricardo Javier Benalcázar Tello (en adelante “los accionantes”) solicitaron la celebración y la inscripción de su matrimonio al Registro Civil.
2. El 7 de mayo de 2018, el Registro Civil negó el matrimonio a los accionantes, “alegando que en el ordenamiento jurídico interno el matrimonio existe solamente entre un hombre y una mujer”.
3. El 9 de julio de 2018, los accionantes, considerando que se vulneró sus derechos a la igualdad y no discriminación, a la libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la protección de la familia y el derecho a la seguridad jurídica, presentaron acción de protección, en la que “los legitimados activos exigen que se aplique la Opinión Consultiva OC-24/17”, y solicitaron reparación integral.
4. El 14 de agosto de 2018, el Juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Pichincha, en sentencia concluyó que “no existió vulneración de derecho constitucional alguno” (fs. 84) y declaró improcedente la acción de protección propuesta por los accionantes. En la misma audiencia, los accionantes interpusieron el recurso de apelación.
5. El 18 de octubre de 2018, mediante oficio N. 5086-SUPC-OS, el Tribunal de la Sala Penal de la Corte Superior de Justicia de Pichincha, conformada por Dilza Virginia Muñoz Moreno, Santiago Martín Acurio Del Pino y Miguel Ángel Narváez Carvajal, suspendió el procedimiento de acción de protección y remitió a la Corte Constitucional la consulta.
6. El 20 de febrero de 2019 se sorteó la causa, que correspondió sustanciar al juez Ramiro Ávila Santamaría. El 6 de marzo de 2019 se admitió a trámite. El 21 de marzo de 2019 avocó conocimiento de la causa y se inició la sustanciación de la misma.
7. El 29 de marzo de 2019 tuvo lugar la audiencia pública y se escuchó a 38 personas representantes de instituciones del Estado, de organizaciones de la sociedad civil y personas naturales. De las instituciones del Estado comparecieron: Alex Bravo Bazaña, en representación del Director General del Registro Civil, Identificación y Cedulación del Ecuador; Marco Proaño Durán, director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado; Gina Benavides y Javier Arcentales de la Defensoría del Pueblo; Germán Jordán Naranjo, en representación del Defensor Público General. De universidades y de organizaciones de la sociedad civil comparecieron: María Dolores Miño, en representación del Observatorio de Derechos y Justicia; Sylvia Bonilla Bolaños, presidenta de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos CEDHU e integrante del Colectivo Jurídico Feminista; Pamela Chiriboga y Michelle Erazo, en representación de INREDH; Mateo Ruales, en representación de la fundación PAKTA; Gabriela Flores Villacís, en representación del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito; Mauricio Maldonado, integrante del Estudio Jurídico “Strategia”; Alba Guevara, en



representación de la Universidad Internacional; Elsa Guerra, docente investigadora de la Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador e integrante del Colectivo Jurídico Feminista; Ramiro José García Falconí, decano (encargado), y Santiago Machuca Lozano, docentes de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador respectivamente; María Augusta León, docente-investigadora del Área de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador y miembro del Colectivo Jurídico Feminista; Luis Alberto Males, en representación de la comunidad “compañía” de la ciudad de Otavalo; Paola Mera Zambrano, secretaria técnica del Consejo Nacional para la Igualdad de Género; Claudia Storini, integrante del Colectivo Jurídico Feminista; Ruth Alicia Urbano, en representación del Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos-Surkuna; Sofía Argüello Pazmiño, profesora e investigadora del Departamento de Sociología y Estudios de Género Flacso; y Nathaly Yépez, representante del Colectivo Jurídico Feminista. Como personas naturales comparecieron: Bernarda Freire, Jorge Fernández, Efraín Enrique Soria Alba, Andrés Acuña Aizaga, Braulio Álvarez Toinga, Patricio Benalcázar Alarcón, Gustavo Chiriboga Castro, Andrés Domínguez Ojeda, Carlos Arsenio Larco, José David Ortiz, Carlos Julio Paredes, Christian Paula, Rubén Salazar, David Simba Cevallos, José Tapia Paredes, Pamela Troya, Gabriela Correa y María Estela Vásquez Peralta.

8. La Corte Constitucional ha recibido e incorporado al expediente *amici curiae* a título personal y como representantes de organizaciones de la sociedad civil y universidades. Como personas naturales, Ramón Arias Juanazo, Pedro Andrés Gutiérrez Guevara, José Tapia Paredes, Richard Quezada Zambrano, Patricio Benalcázar Alarcón, Andrés Acuña Aizaga, Ana Cecilia Navas, José Roosevelt Cedeño Macías, Carlos Arsenio Larco y Pamela Aguirre Castro. Como representantes de organizaciones de la sociedad civil y universidades, Paola Mera Zambrano, secretaria técnica del Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG); Esteban Paulón, subsecretario de Políticas de Diversidad Sexual del Gobierno de Santa Fe, Argentina; María Dolores Miño Buitrón, directora ejecutiva del Observatorio de Derechos y Justicia de la Universidad Internacional del Ecuador y otros; Mauricio Maldonado Muñoz, Juan Alencastro Moya y Christian Gallo Molina, integrantes del Estudio Jurídico “Strategia”; Simón Cazal, secretario regional de la Red de hombres gays latinos; Farith Simon Campaña, Gabriela Flores Villacís y otros, decano, docente y estudiantes de la Clínica del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito; Daniel Véjar, Pamela Chiriboga y Michelle Erazo, en representación de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH); Leonardo Mario Gómez Berniga, María Celia Loperena, Alejandro Palacios Arévalo y otros, estudiantes de la Maestría de Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe de la Universidad Nacional de San Martín en Buenos Aires, Argentina; Sylvia Bonilla Bolaños, presidenta de la Comisión Ecuaménica de Derechos Humanos (CEDHU) e integrante del Colectivo Jurídico Feminista; María Augusta León, docente-investigadora del Área de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar y miembro del Colectivo Jurídico Feminista; Elsa Guerra Rodríguez y Nathaly Yépez, docentes, investigadoras e integrantes del Colectivo Jurídico Feminista; Susana Chávez Alvarado y George Hale García, trabajadores del Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (PROMSEX); Ramiro José García Falconí, decano (encargado), y Santiago Machuca Lozano, docentes de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador; José Miguel Vivanco, en representación de Human Rights Watch; Mauricio Albarracín Caballero, Maryluz Barragán González y Gabriela Eslava Bejarano, miembros de Dejusticia. Como instituciones públicas, Harold Burbano Villarreal y César Pérez Chacón en representación de la Defensoría del Pueblo.

## II. Competencia

9. La Corte Constitucional es competente, en virtud del artículo 428 de la CRE y del artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante "LOGJCC"), para conocer y resolver consultas de norma por consideraciones de constitucionalidad.

10. La consulta de norma la puede realizar cualquier juez o jueza en un caso concreto, cuando considera que tiene una duda razonable y motivada sobre una norma jurídica que es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos. La Constitución ni la ley excluyen la posibilidad de que esta norma jurídica pueda ser una norma de la misma Constitución. En el caso concreto, se trata de una norma constitucional que podría ser incompatible con un texto convencional de derechos humanos y a su interpretación realizada por su órgano de interpretación auténtica.

11. La finalidad de la consulta de norma es garantizar la supremacía, la unidad y la coherencia constitucional en los procesos judiciales.

12. La Corte Constitucional tiene competencia para dictar sentencias en los casos de consultas de normas. Cuando se trata sobre la compatibilidad de una disposición jurídica con la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, como es el caso de la presente consulta, el fallo será aplicable cuando se trate de reconocer el contenido y el alcance del artículo 67 de la Constitución.

## III. Consideración previa: la situación de las personas con identidades sexo-genéricas diversas

13. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) publicó una investigación oficial de la que se desprenden algunos hechos que merecen ser destacados como premisa para considerar los argumentos jurídicos sobre la constitucionalidad del matrimonio igualitario.<sup>1</sup>

La mayoría de las personas encuestadas, 66.7%, que se identifican como personas con diversa identidad sexo-genérica, están entre los 20 y 34 años. De esas personas, el 2.4% están casadas, el 16.1% viven en unión de hecho y el 77.1% están en soltería. El 10.4% tienen hijos e hijas.

De la población encuestada, "el 94.1% manifestó haber sufrido gritos, insultos, amenazas y burlas; y un 45% ha sido detenido de forma arbitraria." De las 27.3% que han sufrido atentados a su integridad por parte de agentes de seguridad, apenas el 8.3% denuncia. En el 73% de los casos, no hubo sanción alguna a los agresores.

En cuanto a las experiencias vividas en el entorno familiar, las personas con diversa identidad sexo-genérica han reportado que en un 72.1% sufrieron algún tipo de experiencia de control, 65.9% de rechazo y en un 61.14% de violencia. Entre las formas de imposición, a un 8% se les ha sometido a tratamientos de "deshomosexualización", un 14.2% les han obligado a dejar

<sup>1</sup> INEC, *Estudio de caso sobre condiciones de vida, inclusión social y cumplimiento de derechos humanos de la población LGBTI en el Ecuador* (Quito: INEC, 2013). En: [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas\\_Sociales/LGBTI/Analisis\\_situacion\\_LGBTI.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/LGBTI/Analisis_situacion_LGBTI.pdf)



situaciones “inapropiadas”, un 20.9% les han impuesto un novio o novia para que cambie, un 25.9% se la ha impuesto asistir donde un psicólogo, psiquiatra, cura o pastor para “curarle”, y en un 32.3% han experimentado sentimientos de deber ser más masculino o femenina.

Por su identidad sexo genérica, las personas han sido encerradas en centros religiosos (3.4%), cambiado de domicilio (8.75), les negaron recursos para educación (10.4%), han sido excluidos de reuniones familiares (12.9%), han sido expulsados de su casa (17.2%), sus familiares dejaron de comunicarse (26.2%). También, han experimentado relaciones sexuales obligadas (4.2%), acoso sexual (8.7%), daño o apropiación de pertenencias (11.2%), agresiones físicas (18.6%), insultos y burlas (35.3%).

Los espacios donde las personas han sido discriminadas son múltiples: 40% en el educativo, 43.8% en el laboral, 33.7% en el de salud, 23% en la administración de justicia, 50.5% en espacios privados, 55.8% en espacios públicos.

Según un informe del año 2017, se registraron 132 casos de violaciones de derechos humanos contra la población con diversa identidad sexo-genérica.<sup>2</sup>

14. En suma, las personas con identidades sexuales diversas existen en el Ecuador y sufren múltiples discriminaciones cotidianas y en todos los espacios, privados y públicos.

15. La Corte IDH, en un minucioso recuento sobre el conocimiento y tratamiento de la situación de las personas con diversa identidad sexo-genérica por parte de los mecanismos de protección de derecho de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Protección de Derechos, reconoce que hay situaciones estructurales de discriminación, violencia, impunidad, tanto a nivel estatal como privado, y a nivel regional como global:

*Las formas de discriminación en contra de las personas LGBTI se manifiestan en numerosos aspectos en el ámbito público y privado. A juicio de la Corte, una de las formas más extremas de discriminación en contra de las personas LGBTI es la que se materializa en situaciones de violencia. Así, los mecanismos de protección de derechos humanos de la Organización de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, han dejado constancia de los actos violentos basados en prejuicios cometidos en todas las regiones en contra de las personas LGBTI. El ACNUDH ha observado que este tipo de violencia “puede ser física (asesinatos, palizas, secuestros, agresiones sexuales) o psicológica (amenazas, coacción o privación arbitraria de la libertad, incluido el internamiento psiquiátrico forzado)”. Asimismo, ha señalado que esa violencia basada en prejuicios “suele ser especialmente brutal” y ha considerado que constituye “una forma de violencia de género, impulsada por el deseo de castigar a quienes se considera que desafían las normas de género”. Además, las personas bisexuales, transgénero, mujeres lesbianas y los jóvenes LGBTI se encuentran particularmente expuestos al riesgo de violencia física, psicológica y sexual en el ámbito familiar y comunitario<sup>3</sup>...*

<sup>2</sup> Bernarda Freire Barrera y Jorge Fernández Yépez. *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex, en el Ecuador 2017* (SENDAS: Cuenca, 2017).

<sup>3</sup> Corte IDH, *Opinión Consultiva OC24/17*, párrafo 36.

*...estas personas típicamente sufren de discriminación en la forma de estigma social, exclusión y prejuicios que permean en el ámbito laboral, comunitario, educativo y en las instituciones de salud. Generalmente, la estigmatización se aplica al amparo de la cultura, la religión y la tradición<sup>4</sup>...*

*...para la Corte es claro que las personas LGBTI afrontan diversas manifestaciones de violencia y discriminación.<sup>5</sup>*

16. Un informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sobre la situación de las personas con diversa orientación sexual e identidad de género, determinó:

*...en general las personas LGBT e intersexuales siguen viéndose afectadas por un cuadro extendido y persistente de malos tratos violentos, acoso y discriminación en todas las regiones. Estos actos constituyen violaciones graves de los derechos humanos...<sup>6</sup>*

17. Una de las personas accionantes en la acción de protección, manifestó:

*...en realidad me duele mucho he sufrido durante mi adolescencia mucha bulig mucha estigma discriminación por mi condición de ser un hombre gay y creo que es necesario cambiar la cultura que la gente que somos personas que tenemos los mismos afectos, sentimientos y que cumplimos las mismas responsabilidades y obligaciones que nos mandan no solamente las leyes... (sic).<sup>7</sup>*

18. De igual modo, en la audiencia ante la Corte Constitucional, se manifestó lo difícil de la aceptación de las relaciones de pareja:

*Tuvimos que luchar contra el impedimento de que nuestros padres aceptaran nuestra relación, de nuestra familia lo aceptara, de la sociedad aceptara...<sup>8</sup>*

Cuando se reivindica la igualdad de derechos, el estigma persiste:

*...no solo hemos tenido que pasar por los atropellos judiciales y por el irrespeto a los tiempos de la anterior Corte Constitucional sino que hemos sido presa fácil de los preceptos aun errados, de los conceptos y los imaginarios, las taras de una sociedad que aún no supera la homofobia, soy activa en twitter y muchos de los que están aquí lo saben, durante estos 6 años, desde que inició la lucha, tengo a más de mil cuentas bloqueadas, cuentas que nos han dicho gordas, cerdas, asquerosas, mal nacidas, mal paridas, abominaciones, deformes...<sup>9</sup>*

<sup>4</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva OC24/17, párrafo 40.

<sup>5</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva OC24/17, párrafo 45.

<sup>6</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe sobre discriminación y violencia contra las personas por motivos de orientación sexual e identidad de género, A/HRC/29/23, 4 de mayo de 2015, párrafo 76.

<sup>7</sup> Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito. Caso N. 17460-2018-00921. Acta de la Audiencia de 2 de agosto de 2018, fojas 62 (vuelta).

<sup>8</sup> Andrés Vicente Domínguez Ojeda, comparecencia en la audiencia pública, 29 de marzo 2019.

<sup>9</sup> Pamela Troya y Gabriela Correa, comparecencia en la audiencia pública, 29 de marzo 2019.



19.No es casual, en este contexto, que una de las principales demandas de la población con diversas identidades sexuales y de género sea la igualdad y la no discriminación en el goce y ejercicio de derechos, en general, y en el derecho al matrimonio, en particular.<sup>10</sup>

#### IV. La consulta de norma

20.El Tribunal de la Sala Penal de la Corte Superior de Justicia de Pichincha (en adelante “el Tribunal”), en aplicación del artículo 428 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante “Constitución” o “CRE”), consulta:

*Si la Opinión Consultiva OC-24/17 de la Corte IDH, que establece derechos más favorables, porque faculta contraer matrimonio entre personas del mismo sexo; si la Opinión es constitucional y aplicable sin que se proceda en forma previa a reformar los artículos 67 de la CRE, 52 de la LOGIDAC [Ley Orgánica de Gestión de Identidad y Datos Civiles] y 81 del CC [Código Civil], y de las demás normas y reglamentos existentes sobre el tema, sin que se vulnere el principio de supremacía de la Constitución y principio pro homine (sic, fs. 8).*

Al precisar la consulta, el Tribunal considera que la Opinión Consultiva OC24/17, “Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, expedida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 24 de noviembre de 2017 (en adelante “Opinión Consultiva OC24/17” u “OC24/17”), estaría en contradicción con el artículo 67 de la Constitución, que establece “El matrimonio es la unión entre hombre y mujer...”, cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte IDH”):

*...aceptó la existencia del matrimonio entre personas del mismo sexo; criterio que contravendría el mandato contenido en el artículo 67 de la CRE, que concibe al matrimonio entre un hombre y una mujer; opinión que al establecer derechos más favorables, prevalecería sobre la Constitución.*

Además, el Tribunal sostiene que los principios constitucionales que se presumen infringidos son la supremacía de la Constitución (artículo 424 de la CRE) y el *pro homine* (artículo 417 de la CRE), el cual “tendría relación con la prevalencia de instrumentos internacionales cuando prevea derechos más favorables; lo que conduce a considerar que estaría sobre la Constitución, pero a la vez se vulneraría el artículo 67 de la CRE”.

Finalmente, el Tribunal considera que si la OC-24/17 debe

*(...) extender las instituciones existentes a las parejas compuestas por personas del mismo sexo incluyendo el matrimonio..., el Registro Civil tendría que autorizar que contraigan y se inscriba el matrimonio de la pareja formada por Ricardo*

<sup>10</sup> Pedro Andrés Gutiérrez Guevara. *Amicus curiae*, 27 de marzo de 2019: “En la ciudad de Cuenca, la mayor exigencia de la población LGBTI en temas de derechos con un 42.7% es la igualdad de derechos, dentro de la cual está la figura jurídica del matrimonio para todas las personas sin tener en cuenta su orientación sexual e identidad de género”.

*Javier Benalcázar Tello y Efraín Enrique Soria Alba, personas del mismo sexo (fs. 8).*

## V. Delimitación del objeto de la consulta

21. De la consulta realizada por el Tribunal de instancia, la Corte considera que, para absolverla con claridad, se debe atender los siguientes problemas jurídicos identificados:

- (1) ¿La Opinión Consultiva OC 24/17 es un instrumento internacional de derechos humanos conforme lo reconoce la Constitución, directa e inmediatamente aplicable en Ecuador?
- (2) ¿El contenido de la Opinión Consultiva OC-24/17, que reconoce el derecho al matrimonio de las parejas del mismo sexo, contradice el artículo 67 de la Constitución, en el que se dispone que “el matrimonio es la unión entre hombre y mujer”?
- (3) ¿Si la Opinión Consultiva OC-24/17 es aplicable en el sistema jurídico ecuatoriano, cuáles son los efectos jurídicos en relación con los funcionarios públicos y los operadores de justicia?

22. Esta consulta no trata de forma directa la constitucionalidad de los artículos 52 de la LOGIDAC, 81 del CC y de las demás normas y reglamentos existentes que regulan a nivel infraconstitucional el matrimonio.

## VI. Argumentos y fundamentación

1. **¿La Opinión Consultiva OC 24/17 es un instrumento internacional de derechos humanos, conforme reconoce la Constitución, y directa e inmediatamente aplicable en Ecuador?**

23. La Constitución invoca a los instrumentos internacionales en numerosas ocasiones. En el artículo 3 (1), cuando establece los deberes primordiales del Estado; en el artículo 10, al enunciar a los sujetos titulares de derechos; en el artículo 11 (3), al hablar de las normas directa e inmediatamente aplicables; en el artículo 11 (7), al establecer las fuentes de los derechos; en el artículo 41, al regular los derechos del asilo y refugio; en los artículos 57 y 171, al reconocer los derechos de los pueblos indígenas; en el artículo 58, cuando reconoce los derechos del pueblo afroecuatoriano; en el artículo 156, al determinar los derechos como responsabilidad de los consejos nacionales para la igualdad; en los artículos 172 y 426, al determinar la sujeción de los jueces y juezas al derecho; en el artículo 384, cuando se hace relación a las políticas de comunicación con respeto a la libertad de expresión; en el artículo 398, cuando regula la valoración de la consulta previa en asuntos que afecten al ambiente; en el artículo 416 (7), al exigir el respeto de los derechos de las personas migrantes; en el artículo 426, al establecer la aplicación directa de los derechos; en artículo 428, cuando trata de una de las fuentes del derecho para suspender la tramitación judicial de una causa.

24. En todos estos artículos, la palabra “instrumentos internacionales” aparece como fuente de derechos, junto con la Constitución, para determinar los derechos y garantías, su contenido y alcance. Para confirmar la importancia de los instrumentos internacionales, la Constitución titula



al Capítulo Segundo del Título VIII: “Tratados e instrumentos internacionales”. Conviene, pues, dilucidar lo que se entiende por “instrumentos internacionales”.

25. En el derecho internacional encontramos dos tipos de instrumentos internacionales: los convenios y los demás instrumentos internacionales de derechos humanos, como declaraciones y resoluciones de organismos de protección de derechos humanos. Lo que tienen en común ambos, para efectos de comprender la invocación de la Constitución, es que deben tratar sobre derechos humanos. Las diferencias tienen que ver con la forma de aprobación. Mientras los primeros requieren ratificación, en el caso del Ecuador, a través de control de constitucionalidad, aprobación parlamentaria y depósito del instrumento; los demás instrumentos requieren suscripción, cuando son declaraciones por ejemplo, o emisión de resoluciones de organismos internacionales de derechos humanos.

26. El valor jurídico que tienen los instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto tratados como el resto, está claramente determinado en la Constitución, artículo 417:

*Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución (el resaltado es nuestro).*

27. Para reforzar lo dicho, el artículo 426 de la Constitución determina:

*Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación... (el resaltado es nuestro).*

28. Como aparece en los resaltados anteriores, estos instrumentos jurídicos son de inmediato cumplimiento y aplicables de forma directa en Ecuador de acuerdo con la CRE.

29. Para efectos de las fuentes de derechos, tanto para invocar derechos ante operadores jurídicos o funcionarios públicos, como se desprende del artículo 11 (7) de la CRE, cuanto para aplicar normas cuando se trate de derechos y garantías, en Ecuador se puede recurrir a la Constitución, a los tratados y convenios y a las demás normas de instrumentos internacionales.

30. En Ecuador, la distinción que hace la doctrina internacional entre tratados y otros instrumentos internacionales, para efectos del reconocimiento de derechos y desarrollo de su contenido, es irrelevante. Todos los derechos reconocidos en instrumentos internacionales forman parte del sistema jurídico ecuatoriano.

31. En este amplio marco normativo ecuatoriano de reconocimiento y protección de derechos, conviene dilucidar la naturaleza jurídica de una opinión consultiva de la Corte IDH, que trata sobre el contenido y alcance de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “CADH”) y de otros tratados de derechos humanos.

32. La Corte IDH es un órgano establecido por la CADH y es el que interpreta de forma auténtica la CADH, según lo dispuesto en los artículos 62 y 64 de la CADH.

33. La competencia consultiva de la Corte IDH está prevista en el artículo 64 (1) de la CADH:

*Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos.*

34. Sobre el valor interpretativo de las opiniones consultivas, la propia Corte IDH ha determinado que:

*...conforme al derecho internacional, cuando un Estado es parte de un tratado internacional, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dicho tratado obliga a todos sus órganos, incluidos los poderes judicial y legislativo, por lo que la violación por parte de alguno de dichos órganos genera responsabilidad internacional para aquél. Es por tal razón que estima necesario que los diversos órganos del Estado realicen el correspondiente control de convencionalidad para la protección de todos los derechos humanos, también sobre la base de lo que señale en ejercicio de su competencia consultiva, la que innegablemente comparte con su competencia contenciosa el propósito del sistema interamericano de derechos humanos, cual es, "la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos (el énfasis es nuestro)."<sup>11</sup>*

35. Además, las opiniones consultivas gozan de particular legitimación democrática porque, antes de emitir su opinión, de acuerdo con el Reglamento de la Corte (artículo 62.1), se notifica a todos los Estados parte de la CADH, a cualquier persona para que participe por escrito y en audiencia, y se hace un análisis exhaustivo del *corpus iuris* de derechos humanos sobre el tema de la consulta.

36. La Corte Constitucional ecuatoriana ha considerado en varias sentencias las normas y principios interpretadas por la Corte IDH, mediante opiniones consultivas. Así, por ejemplo, al definir la naturaleza del derecho a la libertad de expresión y del derecho a la rectificación invocó la Opinión Consultiva OC-5/85<sup>12</sup>; al desarrollar el contenido de los derechos de los niños y niñas en situación de migración, del interés superior del niño y para afirmar que los niños y niñas son sujetos plenos de derecho, invocó la Opinión Consultiva OC-21/2014 y la Opinión Consultiva OC-17/2002<sup>13</sup>; al determinar el alcance del derecho a la igualdad y sus límites volvió a recurrir a la Opinión Consultiva OC-17/2002.<sup>14</sup>

37. De igual manera, ya en relación con la Opinión Consultiva motivo de esta consulta, esta Corte Constitucional utilizó, como uno de los fundamentos para resolver el caso, lo previsto en la Opinión Consultiva OC 24/17, y en relación con el valor jurídico de este instrumento, expresó:

*...la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC 24/17, instrumento internacional que, por expresa disposición del artículo 424 de la Constitución de la República y por constituir interpretación oficial del órgano interamericano encargado de determinar el sentido y alcance de las disposiciones convencionales relacionadas con la protección de derechos humanos, se entiende adherido al*

<sup>11</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva OC 23/17, 15 de noviembre de 2017, párrafo 28.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 003-14-SIN-CC, 17 de septiembre del 2014.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 064-15-SEP-CC, 11 de marzo de 2015.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 019-16-SIN-CC, 22 de marzo de 2016.



*texto constitucional y es de aplicación directa, inmediata y preferente, en tanto su contenido sea más favorable para el efectivo ejercicio y protección de los derechos reconocidos<sup>15</sup> (resaltado añadido).*

38. De todo lo dicho, se desprende que las opiniones consultivas son una interpretación con autoridad por parte de un órgano supranacional: la Corte IDH, cuya competencia nace de un tratado internacional del que el Ecuador es parte, y que Ecuador tiene la obligación de cumplir de buena fe, sin que se pueda “invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.”<sup>16</sup> Los derechos y las garantías que se derivan de la interpretación auténtica de la Corte IDH a la CADH, que constan en las opiniones consultivas, son parte del sistema jurídico ecuatoriano, y tienen que ser observados en Ecuador por toda autoridad pública en el ámbito de su competencia.

39. En consecuencia, los derechos y las garantías reconocidos en la Opinión Consultiva OC24/17, que interpreta con autoridad la CADH, forman parte de lo que se ha conocido como *bloque de constitucionalidad*, o, como lo denomina la Corte IDH, son parte del *corpus iuris*, y esto quiere decir que tienen la misma jerarquía normativa constitucional y son directa e inmediatamente aplicables en el sistema jurídico ecuatoriano.

**2. ¿El contenido de la Opinión Consultiva OC-24/17, que reconoce el derecho al matrimonio de las parejas del mismo sexo, contradice el artículo 67 de la Constitución, en el que se dispone que “el matrimonio es la unión entre hombre y mujer”?**

40. El matrimonio en nuestra cultura tiene importancia social única y suele ser parte del proyecto de vida de muchas personas, que se refleja en cuestiones tales como la relevancia del cambio de estado civil, un hito en la vida, un rito simbólico, y, en no pocos casos, un valor religioso y espiritual, que exige celebraciones y conmemoraciones.

41. En el año 2017, de acuerdo con el INEC, hubo 60.353 matrimonios. La tasa de matrimonios por cada 100.000 habitantes aumentó un 4.5% en relación con el año 2016.<sup>17</sup> Es decir, el matrimonio es una institución que se practica y se vive en Ecuador.

42. El matrimonio es, por ello, una institución jurídica y social fundamental y de ahí la importancia de tratar en detalle y con responsabilidad los alcances de esta consulta de norma.

43. La Constitución, en el artículo 67, establece que:

*Se reconoce la familia en sus diversos tipos. El Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Estas se constituirán por vínculos jurídicos o de hecho y se basarán en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes.*

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 184-18- SEP-CC, 29 de mayo de 2018, página 58.

<sup>16</sup> Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969), Artículos 26 y 27.

<sup>17</sup> INEC, *Registro Estadístico de Matrimonios y Divorcios 2017* (Quito: INEC, mayo 2018). En [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion\\_y\\_Demografia/Matrimonios\\_Divorcios/2017/Presentacion\\_Principales\\_Resultados.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Matrimonios_Divorcios/2017/Presentacion_Principales_Resultados.pdf)

*El matrimonio es la unión entre hombre y mujer, se fundará en el libre consentimiento de las personas contrayentes y en la igualdad de sus derechos, obligaciones y capacidad legal (énfasis añadido).*

44. De acuerdo con el Código Civil, que regula legalmente al matrimonio, artículo 81, que es concordante con el artículo 52 de la LOGIDC:

*Matrimonio es un contrato solemne por el cual un hombre y mujer... (énfasis añadido).*

Esta norma legal debe estar en armonía con la Constitución y con los instrumentos internacionales de derechos humanos.

45. La norma constitucional ecuatoriana sobre el matrimonio heterosexual tiene textos semejantes a la de los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante “DUDH”), en su artículo 16, declara que “Los hombres y las mujeres... tienen derecho... a casarse”. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en su artículo 23, reconoce “el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio...” Norma semejante la encontramos en el artículo 17 (2) de la CADH: “Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio...”

46. Por su parte, la Opinión Consultiva OC-24/17, en su parte resolutive N° 8, determina que:

*De acuerdo a los artículos 1, 1, 2, 11, 2, 17 y 24 de la Convención es necesario que los Estados garanticen el acceso a todas las figuras ya existentes en los ordenamientos jurídicos internos, incluyendo el derecho al matrimonio, para asegurar la protección de todos los derechos de las familias conformadas por parejas del mismo sexo, sin discriminación con respecto a las que están constituidas por parejas heterosexuales... (énfasis añadido).*

47. La CADH, de acuerdo a la Opinión Consultiva OC24/17, establece que, por la obligación de los Estados de respetar los derechos (artículo 1), el deber de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2), la protección a la honra y dignidad (artículo 11), protección a la familia (artículo 17) y por el derecho a la igualdad ante la ley (artículo 24), las parejas del mismo sexo tienen derecho al matrimonio.

48. Estamos ante dos normas vigentes que están en aparente tensión. La una, que establece el matrimonio entre hombre y mujer, derivada de la Constitución y la ley, y la otra, que reconoce el matrimonio entre parejas del mismo sexo, derivada de la interpretación autorizada de la Corte IDH en relación con la CADH mediante la OC24/17.

49. Al existir una interpretación autorizada por un órgano cuya competencia ha sido reconocida por Ecuador, como es la Corte IDH, mediante una interpretación de un tratado de derechos humanos, y que reconoce el matrimonio igualitario, la norma constitucional tiene que ser interpretada con la ayuda de varios métodos de interpretación para dilucidar si el resultado de la interpretación literal es constitucional a luz de nuevas normas e interpretaciones de normas jurídicas aplicables en Ecuador y, en últimas, dilucidar si existe una antinomia y, si es el caso, cómo resolverla.



50. Para resolver esta aparente tensión entre las dos normas que forman parte del sistema jurídico ecuatoriano, que es un problema complejo de interpretación, se abordará el tema de forma integral y sistemática, y a la luz de varios métodos de interpretación y de algunos derechos directamente relacionados. Para solucionar el problema jurídico enunciado, se tratarán los siguientes temas: (1) el alcance del artículo 67, que reconoce el derecho a la familia y el derecho al matrimonio; (2) el derecho al matrimonio a partir de la interpretación literal; (3) la igualdad, la prohibición de discriminación y la razonabilidad de la diferencia; (4) la interpretación más favorable a los derechos; (5) el bloque de constitucionalidad; (6) la interpretación evolutiva y como instrumentos vivos; (7) el derecho al libre desarrollo de la personalidad; (8) el derecho a la intimidad personal y familiar y el rol del Estado; (9) el derecho a la identidad y a sus manifestaciones; (10) el derecho a la libertad de contratar; (11) el derecho al matrimonio y a la unión de hecho, como potencial figura legal que podría sustituir al matrimonio y conciliar las exigencias internacionales con el texto constitucional; (12) conclusión.

## 2.1. El derecho a la familia y el derecho al matrimonio

51. La Constitución, en su artículo 67, aborda dos instituciones relacionadas pero diferenciadas: la familia y el matrimonio. En cuanto a la familia, la Constitución parte de dos principios que informan todo su contenido: la diversidad y la igualdad de derechos de sus miembros. De ahí que se reconozca a la familia “en sus diversos tipos”, con diversos fines y que pueden constituirse “por vínculos jurídicos y de hecho”, basado en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes. En lo diverso, además, hay que considerar que Ecuador es un Estado plurinacional y que en cada nacionalidad puede haber distintas concepciones de familia. Esto quiere decir que la Constitución no reconoce un concepto único y excluyente de familia, y que, al ser el núcleo fundamental de la sociedad, toda familia es importante.

52. En relación con la familia, la Constitución de 2008 ha prestado particular atención a su protección. En primer lugar, la Constitución ha reconocido a la familia como un derecho (artículo 66.20), además ha reconocido “la familia en sus diversos tipos” (artículo 67) y, finalmente, determina obligaciones en situaciones especiales. Por ejemplo, reconoce las familias transnacionales (artículo 40.5) y el derecho a la reunificación familiar (artículo 40.4), la obligación de atender a familias con personas con discapacidad (artículo 47.9), el derecho a las personas privadas de libertad para que se comuniquen con su familia (artículo 51.2), la protección a madres jefas de familia (artículo 69.4), la necesidad de afrontar la violencia dentro de la familia (artículo 81), el reconocimiento de formas de producción familiar (artículo 319), el trabajo familiar no remunerado (artículo 333), la participación de la familia en los procesos educativos (artículo 347.11) y de salud (artículo 363.1).

53. En este contexto, cuando la Constitución reconoce “la familia en sus diversos tipos” (artículo 67), se debe entender que esos tipos no pueden enumerarse taxativamente y depende de la realidad social y de la nacionalidad de que se trate. Lo importante, de acuerdo a la misma norma, es que los miembros de una familia “se constituirán por vínculos jurídicos o de hecho y se basarán en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes.” Entonces, se puede entender que los diversos tipos de familia tienen protección del Estado y pueden ser familias transnacionales, con jefas de hogar, con personas con discapacidad o privadas de libertad, familias heterosexuales, familias ensambladas, familias ampliadas y familias homosexuales, y más que puedan existir y manifestarse en la sociedad.

54. La Constitución ha adoptado una concepción social de la familia, que permite varias formas dependiendo de las concepciones culturales y también de las expectativas personales. De este modo, la Constitución se aleja de una concepción tradicional o única de la familia. Desde esta perspectiva, entonces, entre los múltiples tipos de familia, aquella constituida por parejas del mismo sexo está protegida por la Constitución.

55. El derecho a la familia es un derecho-fin al que toda persona puede aspirar sin discriminación alguna. El matrimonio es un derecho-medio, que permite acceder a conformar una familia, al igual que otros medios, como la unión de hecho o el matrimonio religioso.

56. El matrimonio es una de las formas mediante las cuales se puede constituir una familia, que requiere acuerdo de voluntades, solemnidad, una pareja monogámica y exclusiva y formas de terminación también jurídicamente reguladas.

57. El matrimonio, según se desprende con claridad de los instrumentos internacionales de derechos humanos, es un derecho. Así lo determinan importantes instrumentos y tratados de derechos humanos: DUDH, artículo 16; PIDCP, artículo 23; CADH, artículo 17 (2).

58. En consecuencia, el matrimonio es un derecho constitucional que permite el ejercicio del derecho a la familia.

## 2.2. Interpretación literal del derecho al matrimonio en la Constitución

59. Desde una interpretación literal, tanto del texto constitucional como del texto legal, el constituyente y el legislador han reconocido expresamente el matrimonio heterosexual.

60. La expresión constitucional "*El matrimonio es la unión entre hombre y mujer*" reconoce un derecho humano fundamental y expresamente enuncia que es un derecho de las parejas heterosexuales. Hacer una interpretación de una norma clara y expresa requiere mucho cuidado y atención para no vulnerar la voluntad del constituyente y preservar la integridad del texto constitucional.

61. "*El matrimonio es la unión entre hombre y mujer*" es una proposición normativa que puede ser interpretada de muchas maneras. i) Una interpretación literal y aislada del sistema jurídico, que llamaremos *restrictiva*; y, ii) una interpretación literal e integral, a la que denominaremos *favorable a los derechos* (pro derechos). Si la norma constitucional permite varias interpretaciones, conviene dilucidar la que es más adecuada a las reglas de interpretación constitucional reconocidas en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

### a. Interpretación literal y aislada: restrictiva

62. La interpretación literal atiende exclusivamente al texto de la norma constitucional y el análisis jurídico se restringe a la norma, prescindiendo del resto de normas del sistema jurídico. La norma se aísla de las normas constitucionales y del resto de normas que se derivan de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Esta interpretación, por esta razón, es restrictiva.

63. De acuerdo con la interpretación literal y aislada, de la letra de la Constitución se desprende un mandato de exclusividad de la institución matrimonial a la pareja heterosexual. Además, se



afirma que este reconocimiento exclusivo a un tipo de pareja entraña una prohibición a cualquier otra forma de constituir la familia a partir del contrato matrimonial. En otras palabras, el constituyente al haber reconocido el matrimonio como un derecho de las parejas heterosexuales, dispuso que las parejas del mismo sexo no tienen reconocimiento constitucional al derecho al matrimonio.

64. En cuanto al valor de la Opinión Consultiva, hay quienes consideran que no es vinculante y que tiene un rango inferior en relación con las normas constitucionales. En efecto, la Constitución establece la jerarquía normativa, que la encontramos en el artículo 425, cuando dispone un orden de prelación y ubica en primer lugar a la Constitución, seguida de los tratados y convenios, las leyes orgánicas, las leyes ordinarias, ordenanzas, decretos, reglamentos, acuerdos, resoluciones y demás actos públicos. Esta jerarquía es útil para resolver antinomias entre normas superiores y normas inferiores. En casos de antinomia, de acuerdo a esta disposición, “*la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación jerárquica superior.*”

65. De conformidad con la jerarquía normativa, se podría pensar que la interpretación derivada de la CADH realizada por la Corte IDH mediante la OC24/17 se ubica en un segundo plano y, por lo tanto, debe prevalecer el texto constitucional por sobre la interpretación de la Corte IDH. De acuerdo a la interpretación textual y restringida, entre la norma constitucional y las normas convencionales existiría una antinomia y esta debe resolverse a favor de la norma constitucional. Esta interpretación favorecería, en consecuencia, la consideración de un tipo de matrimonio: el heterosexual. En otras palabras, por esta interpretación, la norma convencional es derrotada por la norma constitucional en virtud de la jerarquía formal.

66. El corolario de la interpretación restrictiva es que la única forma de reconocer el matrimonio de parejas del mismo sexo en el sistema jurídico ecuatoriano es a través de la reforma constitucional, de acuerdo con lo previsto los artículos 441 al 444 de la Constitución.

67. El problema grave que tiene la interpretación literal es que excluye otras normas jurídicas y también otras formas de interpretación, que según la Constitución deben considerarse, y, más grave aún, que puede acarrear violaciones a derechos reconocidos en la Constitución, como se apreciará a lo largo de esta sentencia.

#### ***b. Interpretación literal y sistemática: favorable a los derechos***

68. La interpretación literal está reconocida en la Constitución y en la ley. En la Constitución, en su artículo 427, se establece:

*Art. 427.- Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional (énfasis añadido).*

Como se aprecia del texto, el tenor literal tiene que ser ajustado a la integralidad. O sea, la norma no puede ser analizada de forma aislada. Si hay varias interpretaciones, y por tanto duda, entonces, hay que recurrir a los métodos de interpretación que hagan prevalecer el sentido que más favorezca a los derechos.

69. La LOGJCC, en su artículo 3 (7), dispone no sujetarse a la interpretación literal aun cuando su sentido es claro, como en el caso en análisis, para evitar que esta interpretación pueda acarrear, como sugiere la OC24/17, posibles violaciones a los derechos humanos si se aplica una norma clara:

*Interpretación literal.- Cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal, sin perjuicio de que, para lograr un resultado justo en el caso, se puedan utilizar otros métodos de interpretación (énfasis añadido).*

70. La ley posibilita al juzgador, a pesar del tenor literal, recurrir a otros métodos de interpretación si considera que el resultado de la interpretación restrictiva podría vulnerar derechos y arribar a un resultado injusto. En otras palabras, la norma constitucional debe analizarse dentro del sistema jurídico al que pertenece y, además, se debe atender a los resultados de la interpretación.

71. El sistema normativo que regula los derechos humanos, de acuerdo al artículo 11 (7) de la Constitución, está conformado por los derechos establecidos en la Constitución, en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en los derivados de la dignidad de las personas y los pueblos. Esta complejidad de fuentes de los derechos imposibilita observar de forma exclusiva y aislada los derechos establecidos en la Constitución.

72. Por otro lado, al ser los tratados internacionales una de las fuentes de los derechos humanos, como la CADH, no hay que olvidar que la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969), de forma categórica determina en el artículo 27:

*El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.*

73. El Estado debe cumplir de buena fe las obligaciones internacionales que emanan de un tratado internacional de derechos humanos soberanamente ratificado y no debe justificar su incumplimiento invocando normas del derecho interno, aún si son constitucionales. De lo contrario, el Estado incurriría en responsabilidades internacionales.

74. La Constitución, el derecho internacional y la obligación de lograr un resultado justo en la interpretación de normas, exigen a esta Corte recurrir a otras fuentes normativas, a analizar la relación de una norma con los derechos y a utilizar otros métodos de interpretación adicionales al método literal.

75. En consecuencia, la interpretación restrictiva de una norma constitucional, en este caso el artículo 67, de forma literal y aislada, es contraria a la Constitución.

### **2.3. La igualdad, la prohibición de discriminación y la razonabilidad de la diferencia entre parejas heterosexuales y parejas del mismo sexo**

76. Si todas las personas tienen derecho a la familia, la cuestión es dilucidar si uno de sus medios, el ejercicio al derecho al matrimonio, puede ser restringido razonablemente a un grupo de



personas que se distinguen por su identidad sexo-genérica. De ahí la necesidad de analizar el texto a la luz del derecho a la igualdad y a la prohibición de discriminación.

77. Una interpretación restrictiva del artículo 67 de la Constitución distingue a los titulares del derecho al matrimonio. Conviene dilucidar si esta interpretación establece una diferencia razonable o es una diferencia que discrimina.

78. La Constitución establece con claridad que el derecho a la igualdad y la no discriminación es un deber primordial del Estado, en su artículo 3 (1):

*Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales.*

79. De igual modo, la Constitución, en su artículo 66 (4) establece que se garantiza el “Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.”

80. Estrechamente vinculado al principio y al derecho a la igualdad, se determina la prohibición de discriminación, en su artículo 11 (2):

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

81. La igualdad y la no discriminación es un principio fundamental del derecho que se relaciona y extiende a todas las disposiciones constitucionales y de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Es un principio y un derecho tan importante que la Corte IDH ha determinado que “*ha ingresado en el dominio del ius cogens. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permean todo el ordenamiento jurídico.*”<sup>18</sup> Por este principio, el Estado y todos sus órganos tiene el deber especial de erradicar, de *iure* o de *facto*, toda norma, actuación o práctica que genere, mantenga, favorezca o perpetúe desigualdad y discriminación.

82. La definición del artículo 11.2 de la Constitución tiene tres elementos para configurar el trato discriminatorio: (1) La comparabilidad: tiene que existir dos sujetos de derechos que están en igual o semejantes condiciones; (2) la constatación de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas ejemplificativamente en el artículo 11.2, que son *categorías protegidas* y que, cuando se utilizan para diferenciar, se denominan *categorías sospechosas*; (3) la verificación del resultado, por el trato diferenciado, y que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina. La diferencia justificada se presenta cuando se promueve derechos, y la diferencia discriminatoria cuando se menoscaba o anula el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

83. En la presente sentencia, se trata de analizar si la norma que establece que “*El matrimonio es la unión entre hombre y mujer*” es contraria al principio de igualdad. En primer lugar, los sujetos

<sup>18</sup> Corte IDH, *Caso Duque vs. Colombia*. Sentencia de 21 de noviembre de 2016, párrafo 91.

que están en situación de comparabilidad son las personas que conforman las parejas a contraer matrimonio, esto es parejas heterosexuales y parejas del mismo sexo. Si las personas, indistintamente de su orientación sexual, están dotadas de igual dignidad y merecen igual respeto, entonces son comparables frente al ejercicio del derecho al matrimonio.

84. En cuanto al segundo elemento, se trata de verificar si efectivamente existe un trato diferenciado: el matrimonio se puede realizar entre un hombre y mujer, pero no entre un hombre y un hombre o entre una mujer y una mujer, de acuerdo con la interpretación restrictiva del artículo 67 de la Constitución. En el artículo anterior transcrito, el 11 (2) de la Constitución, se establece una enumeración de las categorías protegidas y que pueden ser sospechosas de discriminación si se las utiliza para diferenciar. Entre ellas está expresamente establecida la “*orientación sexual*”. Esta categoría además está protegida por los instrumentos internacionales de derechos humanos. Según estas categorías, cuando hay distinciones de trato, jurídicamente o de hecho, basadas en estas diferencias, la sospecha es que hay o que puede haber discriminación. Así lo ha determinado con claridad la Corte IDH:

*La Corte Interamericana ya ha establecido que la orientación sexual y la identidad de género de las personas son categorías protegidas por la Convención. Por ello, está proscrita por la Convención cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual<sup>19</sup> (énfasis añadido).*

85. La diferencia de trato que hace la Constitución ecuatoriana en el artículo 67, y las leyes secundarias, en relación con la distinción entre la orientación sexual de parejas para acceder al matrimonio, se basa en una categoría protegida y la distinción es sospechosa de ser discriminatoria.

86. En tercer lugar, el resultado es que la diferencia de trato entre parejas heterosexuales y parejas del mismo sexo consiste en la constatación de que las primeras pueden acceder al derecho al matrimonio y las segundas no. Acá podría configurarse, si la distinción no es razonable, un privilegio para las parejas heterosexuales, porque exclusivamente esas personas pueden gozar de un derecho, y una discriminación a las parejas del mismo sexo que no pueden acceder al derecho al matrimonio.

87. Finalmente, para determinar que se trata de una diferenciación no discriminatoria, se debe justificar. La anulación del ejercicio de un derecho en general, y en este caso del derecho al matrimonio de un grupo humano, debe someterse a un estricto escrutinio. Al efecto, las razones deben ser de tal importancia que el sacrificio para esos titulares derecho no vean en la restricción de derechos una arbitrariedad. Una de las formas de verificar el cumplimiento del estricto escrutinio es mediante la aplicación del principio de proporcionalidad.

88. El principio de proporcionalidad se encuentra reconocido en el artículo 3 (2) de la LOGJCC:

<sup>19</sup> Corte IDH, *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*. Sentencia. 24 de febrero de 2012, párrafo 91; Corte IDH, *Caso Duque vs. Colombia*. Sentencia de 21 de noviembre de 2016, párrafo 104.



*...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.*

El test de proporcionalidad tiene, pues, cuatro elementos: a) Un fin constitucionalmente válido; b) idoneidad, c) necesidad, y d) la proporcionalidad propiamente dicha. La ausencia de uno de dichos elementos sería suficiente para considerar que la medida no supera el test de proporcionalidad. Sin embargo, por razones de conveniencia argumental, se aplicará el test, en el presente caso, en todos y cada uno de sus elementos.

La medida adoptada por el sistema jurídico ecuatoriano, sujeta al test de proporcionalidad, es el matrimonio entre hombre y mujer y la interpretación que considera que la norma excluye al matrimonio de parejas del mismo sexo.

#### *a. Fin constitucionalmente válido*

89.El fin constitucionalmente válido es un concepto abierto que permite un margen de interpretación. En relación al derecho al matrimonio, se debe dilucidar cuál es un fin constitucionalmente válido para restringir este derecho a las parejas del mismo sexo. Al respecto cabe explorar tres fines diferentes: i) extralegales, ii) legales, y iii) constitucionales.

90.Los **fines extralegales** justifican la exclusión a las parejas del mismo sexo al matrimonio por dos razones: la anormalidad y las convicciones morales y religiosas.

91.Algunas personas consideran que hay que prohibir el matrimonio de personas del mismo sexo porque son anomalías, riesgos sociales, disfuncionalidades, trastornos psico-patológicos. Por éstas, el matrimonio de parejas del mismo sexo desestructurarían el núcleo familiar y, por tanto, conviene la exclusión.<sup>20</sup> A juicio de la Corte Constitucional estos fines no podrían ser aceptables por dos razones. Primero, estas concepciones han sido superadas por la ciencia. En 1991, la Organización Mundial de la Salud (OMS) eliminó la homosexualidad de su clasificación de enfermedades.<sup>21</sup> Segundo, estas formas de concebir a las identidades diversas desconocen el derecho de las personas a la dignidad, al libre desarrollo de la personalidad y al derecho a la igualdad y no discriminación.

92.Otras personas sustentan la exclusión al matrimonio de las parejas del mismo sexo en base a sus creencias, a la tradición, al origen bíblico del matrimonio, a la etimología de la palabra<sup>22</sup>, a la consideración biológica o natural del matrimonio. Estas concepciones morales y religiosas sobre el matrimonio son posiciones importantes, respetables, que reflejan las creencias de una buena porción de la población ecuatoriana que profesa el catolicismo, el cristianismo u otras creencias religiosas.

93.Las creencias y convicciones religiosas o morales están protegidas por la Constitución, artículo 66 (8). Toda persona tiene:

<sup>20</sup> Andrés Acuña Aizaga, psicólogo que compareció a la audiencia y mediante *amicus curiae*.

<sup>21</sup> Algunos años antes, la Asociación de Psiquiatría de los Estados Unidos retiró a la homosexualidad de la lista de enfermedades mentales en el año 1973. Véase Evelyn Hooker, "The adjustment of the male overt homosexual", *Journal of Projective Techniques*, 21, 1957, 18-31.

<sup>22</sup> La palabra matrimonio proviene del latín *matrimonium*: *matrem/māter*-madre o *matris*-matriz (útero) y *monium*-calidad de/obligación/actos rituales.

*El derecho a practicar, conservar, cambiar, profesar en público o en privado, su religión o sus creencias, y a difundirlas individual o colectivamente, con las restricciones que impone el respeto a los derechos. El Estado protegerá la práctica religiosa voluntaria, así como la expresión de quienes no profesan religión alguna, y favorecerá un ambiente de pluralidad y tolerancia (énfasis añadido).*

94. Esta norma constitucional tiene dos mandatos claros. Por un lado, las creencias no pueden afectar derechos ni se pueden imponer a otras personas contra su voluntad. En relación con el matrimonio igualitario, no cabe, por razones religiosas o convicciones morales, imponer una restricción a su acceso y ejercicio. Por otro lado, el Estado debe favorecer un ambiente de pluralidad y tolerancia, esto es que, en una sociedad democrática, el Estado debe respetar a quienes practican su religión o creencia, pero no debe imponer, vía normas generales y abstractas, una sola forma de entendimiento religiosa o moral a toda la población. Un Estado laico impide que una creencia se imponga a todas las personas y mucho menos si es que esa creencia excluye, impide, restringe o niega derechos de una minoría.

95. Los fines extralegales, por las razones expuestas, no podrían considerarse fines constitucionalmente válidos.

96. Los **finés legales** del matrimonio los encontramos en el Código Civil. De acuerdo con esta ley, que regula al matrimonio, artículo 81:

*Matrimonio es un contrato solemne por el cual un hombre y mujer... se unen con el fin de vivir juntos, procrear y auxiliarse mutuamente.*

En esta norma legal, se establece que el matrimonio es heterosexual y se establecen tres fines, que no se encuentran desarrollados en la Constitución: convivencia, procreación y mutuo auxilio.

97. Se ha afirmado que no es deseable permitir el matrimonio entre parejas del mismo sexo por cuanto una de las finalidades legales es la procreación y que ese fin no lo pueden cumplir biológicamente y en pareja las personas del mismo sexo.<sup>23</sup> En relación con los otros dos fines legales, no hay discusión de que indistintamente de la orientación sexual de las parejas, toda pareja las podría cumplir.

98. En relación con la procreación, el establecer como un fin legal no significa que sea una obligación jurídica. Si la procreación fuere un requisito legal para la validez del matrimonio, se

<sup>23</sup> Los fines legales establecidos en el Código Civil han sido estrechamente relacionados, en su interpretación, desde el lado moral y el valor religioso. Larrea Holguín afirma que “la finalidad primordial del matrimonio, la procreación, es una participación en la obra divina de la creación según los planes de Dios que crea las almas... El carácter sagrado del matrimonio -de todo matrimonio-, hace que caiga en la esfera de lo religioso antes que en la de simplemente civil o estatal”, en *Manual elemental de derecho civil del Ecuador* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1998), página 158. Con esta concepción se entiende por qué el tratadista se opuso al divorcio. De igual modo, en la audiencia pública incluso se mencionó que si se admitiera el matrimonio de parejas del mismo sexo, se extinguiría la especie; el 7 de mayo de 2019, se entregó a la Corte Constitucional un pedido, acompañado de firmas, en el que se sostiene el matrimonio entre hombre y mujer “es respetuoso del orden natural de la familia biológica”. Las razones podrían vincular moralmente a quienes creen en esta concepción del matrimonio, pero no pueden, en un Estado laico, imponerse jurídicamente o desvalorar otras concepciones de la familia y del matrimonio.



llegaría al absurdo de que las parejas que optan por no tener hijos o hijas, las parejas estériles, las parejas que deciden por cualquier razón adoptar o la pareja conformada por personas adultas mayores, no podrían contraer matrimonio o se debería excluirles de este derecho. Una familia, constituida por vínculos matrimoniales, que no tiene hijos o hijas, no disminuye en su reconocimiento, no impide el acceso al derecho al matrimonio ni pierde la necesidad de ser protegida por el Estado.

99. Los fines legales no son necesariamente los fines constitucionales y éstos no pueden entenderse como taxativos, exclusivos o excluyentes. De hecho, la Constitución deja abierta la posibilidad de comprensión y realización de los fines de la familia. Incluso un tratadista del Ecuador, defensor de la familia tradicional y del matrimonio, ha sostenido que los fines del matrimonio no se agotan con los enunciados de la ley, y se puede incluir fines y funciones educadoras, económicas, de seguridad y más, que son “*variables con el tiempo y los tipos de sociedad*.”<sup>24</sup>

100. La autonomía de la voluntad, particularmente en la vida privada de las personas, permite que ellas decidan los fines que debe cumplir la familia y el matrimonio, siempre que no sean prohibidos por el sistema jurídico o que afecten a los derechos de terceras personas. En ese sentido, la procreación no puede imponerse a una pareja y no es un argumento válido para excluir del derecho al matrimonio a las parejas del mismo sexo. En otras palabras, “*la procreación en sí misma no es un fin constitucionalmente imperioso ni legítimo que justifique un trato desigual entre parejas heterosexuales y homosexuales*.”<sup>25</sup>

101. Corresponde, entonces, buscar los fines del matrimonio en el propio texto constitucional. Los **fines constitucionales** del matrimonio no están explícitamente determinados en la Constitución. El artículo 67 define el matrimonio entre hombre y mujer, basado en libre consentimiento y en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes, pero no menciona fin alguno.

102. La Constitución comprende normas que reconocen principios, derechos u objetivos, como los que constan en el artículo 3, en el que se enumeran los deberes primordiales del Estado, que pueden ser considerados fines constitucionalmente válidos (ejemplo: garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de derechos). De igual modo, aplicar y desarrollar los principios del ejercicio de los derechos, que constan en el artículo 11 de la Constitución, pueden también ser fines constitucionalmente válidos (ejemplo: generar condiciones necesarias para el pleno reconocimiento y ejercicio de derechos).

103. Por el contrario, una medida restrictiva a los derechos, del tipo excluir del ejercicio de derechos a un grupo de personas, estaría *prima facie* prohibida por la Constitución. Así lo reconoce el artículo 11 (4) de la Constitución, cuando establece que “*Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales*”.

104. Sin embargo, la misma Constitución, cuando establece que el contenido de derechos se desarrollará de forma progresiva, en su artículo 11 (8), permite una medida regresiva de derechos cuando ésta sea justificada:

<sup>24</sup> Juan Larrea Holguín, *Manual elemental de derecho civil del Ecuador* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1998), página 153.

<sup>25</sup> Dejusticia, *Amicus curiae*, presentado el 9 de mayo de 2019, página 4.

*Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos (énfasis añadido).*

105. El derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación permite, como fin constitucionalmente válido, las distinciones que promuevan derechos, como las que promuevan la igualdad real en situaciones de desigualdad (reconocida en el artículo 11.2 de la Constitución), las que afectan a grupos tradicionalmente discriminados (como la promoción de la participación política de la mujer, que establece el artículo 65 de la Constitución), las que afectan a personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria (como las medidas para personas en situación de vulnerabilidad cuando están privadas de libertad, que consta en el artículo 203.4 de la Constitución).

106. En la Constitución no se encuentra fin alguno que justifique la exclusión de parejas del mismo sexo al matrimonio, tampoco en la audiencia pública persona o institución alguna argumentó sobre la existencia de un fin constitucional que explique la exclusión del derecho al matrimonio a las personas del mismo sexo.

107. Un fin constitucionalmente válido debe tener relación con el reconocimiento, desarrollo o garantía del ejercicio de derechos. En consecuencia, constituir una familia sin discriminación y gozar de la protección del Estado es un fin del matrimonio constitucionalmente válido.

108. La Constitución permite y protege la diversidad en todas sus expresiones, siempre que no afecte el reconocimiento y el ejercicio de derechos.<sup>26</sup> Debería entenderse que la exclusión del matrimonio de personas del mismo sexo persigue como fin la protección de la familia y esto, en una constitución que protege a la familia “en sus diversos tipos”, no podría considerarse un fin constitucionalmente válido. La Constitución, al garantizar la igualdad y prohibir la discriminación, no justifica la exclusión de las parejas del mismo sexo como un fin para proteger al matrimonio y a la familia.

109. En consecuencia, no existe finalidad constitucional alguna para excluir del matrimonio a las parejas del mismo sexo. Esta constatación sería razón suficiente para considerar que la interpretación restrictiva del artículo 67 de la Constitución es inconstitucional. Sin embargo, para reforzar la interpretación más adecuada a la Constitución y para demostrar exhaustivamente la necesidad de una interpretación favorable a los derechos, se procede a analizar el resto de elementos del test de razonabilidad.

#### **b. La idoneidad**

110. La idoneidad 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

<sup>26</sup> Esta idea tiene un amplio desarrollo en la sentencia dictada por la Constitutional Court of South Africa, *Case CCT 60/04*, 1 de diciembre de 2015, párrafos 88 al 98.



constitucional. Si el fin constitucional se produce gracias al medio escogido, entonces éste es idóneo.

111. El fin constitucionalmente válido es formar una familia. El medio es el matrimonio heterosexual y la restricción del matrimonio de las parejas del mismo sexo. Efectivamente, mediante el matrimonio heterosexual un grupo de personas puede formar una familia y cumplir el fin constitucional. En cuanto a la exclusión del matrimonio de parejas del mismo sexo, no es una medida idónea para constituir y proteger la familia. Excluir no es proteger. La exclusión de parejas del mismo sexo no contribuye de forma alguna a lograr el fin constitucional identificado. En consecuencia, la exclusión del matrimonio a un grupo de personas que tiene diversa identidad sexo-genérica no es una medida idónea.

### c. La necesidad

112. 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. La necesidad obliga a enumerar las medidas existentes para cumplir el fin y compararlas; de este modo, hay medidas que siendo idóneas pueden no ser necesarias. La medida necesaria excluye otras medidas que no llegan a ser alternativas válidas. Por ejemplo, si lo que se requiere es erradicar una enfermedad contagiosa (fin), una medida idónea podría ser matar a la persona contagiada (medio). Pero esta medida idónea no es necesaria por ser gravosa a los derechos: elimina la enfermedad de las personas pero también su vida. La necesidad requiere pensar en otras medidas. En este ejemplo puede ser, por ejemplo, el aislamiento, el tratamiento y la cura. Sin duda, entre las medidas posibles, la eliminación del enfermo y su exclusión son medidas gravosas; el tratamiento y la cura resulta ser la que menos daño provoca y logra los mejores resultados.

113. La CADH establece un elemento importante, que puede ser leído junto con la *necesidad*: la posibilidad de limitar derechos “*en una sociedad democrática*” (artículo 32 de la CADH). El elemento fundamental de una sociedad democrática es “*el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales*”<sup>27</sup>. Además, una sociedad democrática no permite la discriminación:

*La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana (resaltado añadido).*<sup>28</sup>

114. En relación con la exclusión de las parejas del mismo sexo al matrimonio, al ser una medida que restringe derechos, no es una medida necesaria para proteger a la familia mediante el matrimonio. Por el contrario, extender el régimen matrimonial a más personas, entre las que están las parejas del mismo sexo, por los niveles de protección jurídica que ofrece, puede ser considerado una medida necesaria para proteger la familia.

<sup>27</sup> Organización de Estados Americanos (OEA), *Carta Democrática Interamericana*, 11 de septiembre de 2001, artículo 3.

<sup>28</sup> Organización de Estados Americanos (OEA), *Carta Democrática Interamericana*, 11 de septiembre de 2001, artículo 9.

115. Por otro lado, la comprensión de la exclusión del derecho al matrimonio de un grupo de personas por su identidad, es contraria a una sociedad democrática, incluyente, tolerante y sin discriminación.

116. En cuanto a la familia, una pareja puede escoger varios medios para lograr constituir la, entre los que se encuentran la unión de hecho y el matrimonio. La Constitución al afirmar que reconoce “la familia en sus diversos tipos”, permite una pluralidad de medios no detallada en el texto para cumplir sus fines. La especificidad del matrimonio entre hombre y mujer se debe entender como uno de los medios entre varias posibilidades para constituir una familia.

117. En consecuencia, la interpretación restrictiva del artículo 67 de la Constitución, que excluye el derecho al matrimonio a las personas del mismo sexo, no puede en ningún caso considerarse una medida necesaria.

#### *d. La proporcionalidad propiamente dicha*

118. 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.

119. La proporcionalidad propiamente dicha requiere analizar si es que el reconocimiento exclusivo del matrimonio entre personas heterosexuales (un sujeto de derechos), podría afectar o afecta a los derechos de las parejas del mismo sexo (otro sujeto de derechos).

120. La medida “el matrimonio es la unión entre hombre y mujer”, que es un derecho claro de las parejas heterosexuales y que, si se interpreta restrictivamente la constitución, excluye a otro tipo de parejas, ¿afecta a los derechos de las parejas del mismo sexo? La ley nos exige “que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional”. El derecho supuestamente protegido es el derecho de las parejas heterosexuales al matrimonio. El derecho restringido es el derecho de las parejas del mismo sexo al matrimonio. La restricción del derecho al matrimonio de parejas del mismo sexo debe permitir la mejor y mayor protección del derecho al matrimonio de las parejas heterosexuales. El sacrificio al ejercicio del derecho al matrimonio de parejas del mismo sexo es importante porque habilita el ejercicio al matrimonio de parejas heterosexuales. Si existiese una relación causal entre el matrimonio de unos con el matrimonio de los otros, buscar un equilibrio debido tendría sentido. Lo cierto es que el matrimonio de las personas heterosexuales no está condicionado de forma alguna a la prohibición o permisión del matrimonio de las personas del mismo sexo.



121. En otras palabras, si es que el reconocimiento del derecho al matrimonio de personas del mismo sexo impide o restringe el derecho al matrimonio de las personas heterosexuales, se tendría que aplicar la proporcionalidad propiamente dicha.

122. El desconocimiento del derecho al matrimonio de las personas del mismo sexo provoca una situación jurídica indeseable en una sociedad democrática. Por un lado, un grupo de personas gozarían de un privilegio, que es el matrimonio exclusivo de parejas heterosexuales. Por otro lado, otro grupo de personas tendría un derecho no solo restringido, sino anulado. Si la interpretación del artículo 67 de la Constitución es que existe una prohibición al matrimonio entre parejas del mismo sexo, sin duda alguna el resultado produce un desequilibrio indeseado por el principio de igualdad y la prohibición de discriminación: en Ecuador unos gozan del derecho al matrimonio y otros tienen anulado el derecho al matrimonio.

123. Para que exista una justificación razonable que permita una diferencia en relación con el reconocimiento y ejercicio de un derecho tan importante como el derecho al matrimonio debe existir una afectación al derecho de otra persona. Esto es, debe existir un daño real, tangible, medible, efectivo a las parejas heterosexuales, o demostrarse que el reconocimiento del matrimonio de parejas del mismo sexo ocasiona que terceros o parejas heterosexuales tengan un impedimento, restricción o anulación al reconocimiento o ejercicio al derecho al matrimonio. No existe evidencia empírica que demuestre que se requiere restringir el derecho de las parejas del mismo sexo para reconocer el derecho de las parejas heterosexuales. No hay relación causa-efecto entre el reconocimiento o restricción del matrimonio por la orientación sexual de las parejas y la violación o restricción de derechos de las parejas heterosexuales. En otras palabras, la restricción o anulación del derecho al matrimonio de parejas del mismo sexo no influye, no limita, no restringe el derecho de las parejas heterosexuales a contraer matrimonio.

124. En cambio, la interpretación que promueve el matrimonio exclusivo heterosexual sí afecta gravemente a las parejas del mismo sexo, porque anula su derecho a acceder al matrimonio. En términos del test de proporcionalidad, la medida que permite el matrimonio entre parejas del mismo sexo, no afecta el derecho a las parejas heterosexuales a contraer matrimonio. Permitir el matrimonio de parejas del mismo sexo, salvando criterios de carácter moral, religioso o de otra índole ajena al derecho estatal laico, no afecta a las parejas heterosexuales. En cambio, la interpretación que sugiere la prohibición del matrimonio entre parejas del mismo sexo, afecta gravemente los derechos porque impide el ejercicio de uno de ellos.

125. En otras palabras, la interpretación que restringe el matrimonio de parejas del mismo sexo no es una medida proporcional encaminada a proteger el matrimonio heterosexual. Al contrario, la medida provoca un daño a las parejas del mismo sexo que es mayor al beneficio, si lo hubiere, a las parejas heterosexuales.

126. En este sentido se ha pronunciado la Corte IDH:

*...establecer un trato diferente entre las parejas heterosexuales y aquellas del mismo sexo en la forma en que puedan fundar una familia –sea por una unión marital de hecho o un matrimonio civil– no logra superar un test estricto de igualdad pues, a juicio del Tribunal, no existe una finalidad que sea*

*convencionalmente aceptable para que esta distinción sea considerada necesaria o proporcional.*<sup>29</sup>

127. En suma, en relación con el derecho al matrimonio, la interpretación que restringe el acceso al derecho al matrimonio de una pareja del mismo sexo es una afectación innecesaria para garantizar el goce del derecho de las parejas heterosexuales. O, visto desde el otro lado, el desconocimiento del matrimonio de una pareja del mismo sexo, al anular un derecho constitucional, produce un daño excesivo que no se compensa con beneficio alguno, puesto que no afecta en absoluto el derecho al matrimonio de parejas heterosexuales.

128. En consecuencia, por todo lo dicho, en la interpretación restrictiva del artículo 67 de la Constitución, la exclusión al matrimonio de parejas del mismo sexo no supera el test de proporcionalidad por lo que una medida de esta índole es injustificada, discriminatoria y es, por tanto, inconstitucional.

#### 2.4. La interpretación más favorable a los derechos

129. En cuanto a aplicar e interpretar de tal forma que se favorezca la efectiva vigencia de los derechos, la Constitución en su artículo 11 (5) establece que:

*En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.*

Aplicaciones específicas de este principio las encontramos cuando la Constitución reconoce los derechos de las personas privadas de libertad (artículos 46.8 y 51.2), los derechos de los trabajadores (artículo 396.3) y los derechos de la naturaleza (artículo 395.4).

130. La Constitución, complementando la noción de jerarquía formal reconocida en el artículo 425, también reconoce la jerarquía axiológica en el artículo 426:

*Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente (énfasis añadido).*

131. Por la jerarquía axiológica, si una norma de diferente jerarquía establece derechos más favorables, entonces pasa a tener rango constitucional y prevalece sobre otras normas o interpretaciones. En la jerarquía normativa se aprecia simplemente el lugar de la norma en la prelación constitucional. La Constitución está sobre los instrumentos internacionales de derechos humanos. En cambio, en la jerarquía axiológica, se aprecia el contenido de la norma. Si la norma más favorable a los derechos está en el instrumento internacional, entonces prevalece al derecho reconocido por la Constitución y se incorpora a su texto.

<sup>29</sup> Corte IDH, *Opinión Consultiva OC24/17*, párrafo 220.



132. Para esta Corte, aplicando el criterio de favorabilidad, la norma constitucional y la norma legal establecen una definición de matrimonio. La norma de definición “no crea ninguna obligación, no prohíbe ni permite nada”<sup>30</sup>, contrario a lo que sucede con las normas de prescripción, también llamadas normas de conducta, que ordenan, prohíben o permiten ciertas acciones o actividades. En las normas de prescripción “se propone dirigir el comportamiento de otro, o sea inducirlo a que adopte un determinado curso de acción”<sup>31</sup>. Un elemento fundamental y definitorio de la norma de prescripción, que no contiene la norma constitucional sobre el matrimonio, es la sanción. Cuando el Código Civil establece nulidades (artículos 94 al 96), se refiere a las solemnidades y a la libertad y la voluntariedad que caracteriza a este tipo contrato, y no a la definición del matrimonio, tanto es así que no existe sanción por el matrimonio entre personas del mismo sexo o por la imposibilidad sobreviniente de cumplir uno de los fines del matrimonio.

133. La Corte IDH se enfrentó a un problema semejante cuando contrastó la definición de matrimonio establecida en la CADH, artículo 17 (2), en lo que se determina que “Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio.” Al respecto, la Corte IDH interpretó el texto del siguiente modo:

*...la Corte considera que si bien es cierto que éste de manera literal reconoce el “derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y fundar una familia”, esa formulación no estaría planteando una definición restrictiva de cómo debe entenderse el matrimonio o cómo debe fundarse una familia. Para esta Corte, el artículo 17.2 únicamente estaría estableciendo de forma expresa la protección convencional de una modalidad particular del matrimonio. A juicio del Tribunal, esa formulación tampoco implica necesariamente que esa sea la única forma de familia protegida por la Convención Americana (énfasis añadido).*

134. De la exégesis del artículo 67, se puede afirmar que la expresión “el matrimonio es la unión entre hombre y mujer” permite, como se ha dicho, varias interpretaciones: i) no está reconocido expresamente el matrimonio entre personas del mismo sexo; ii) está prohibido el matrimonio entre personas del mismo sexo; iii) está permitido el matrimonio entre personas del mismo sexo, y del reconocimiento explícito de la pareja heterosexual no se sigue que se deba desproteger o prohibir el matrimonio de parejas del mismo sexo.

135. En un Estado plurinacional y en una sociedad diversa no puede existir un concepto único y excluyente de matrimonio y se debe escoger la interpretación que permita a la mayor cantidad de personas ejercer derechos. La interpretación restrictiva excluye a un sector de la población que tiene una opción y una identidad sexual distinta a la heterosexual. En la interpretación más favorable no hay exclusión alguna, tanto las parejas heterosexuales o del mismo sexo tienen acceso a un derecho fundamental como es el matrimonio.

136. Ante varias interpretaciones, el principio de favorabilidad de los derechos ordena a escoger la que más favorezca al ejercicio de derechos. Esto es, que no hay prohibición al matrimonio de parejas del mismo sexo y que, al contrario, el matrimonio de parejas del mismo sexo se complementa con el matrimonio restrictivamente reconocido constitucional y legalmente.

<sup>30</sup> Carlos Alchourrón y Eugenio Bulygin, “Norma jurídica”, en Ernesto Garzón y Francisco Laporta, *El derecho y la justicia* (Madrid: Trotta, 2000), página 139.

<sup>31</sup> Carlos Santiago Nino, *Introducción al análisis del derecho* (Buenos Aires: Editorial Astrea, 2005), página 64.

## 2.5. El bloque de constitucionalidad

137. La Constitución, en su artículo 11 (7), reconoce las fuentes de los derechos fundamentales a las que una autoridad pública debe recurrir para conocer los derechos, su contenido y alcance:

*El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.*

138. Del texto constitucional se desprende que i) los derechos se encuentran en el texto de la Constitución; ii) los derechos se encuentran, además, en los instrumentos internacionales de los derechos humanos; y, iii) los derechos se encuentran fuera del texto constitucional y de los instrumentos internacionales. A estos últimos se los conoce como *derechos innominados*.

139. La comprensión de que la Constitución tiene más derechos que los expresamente reconocidos en su texto, o que los derechos y el contenido de los derechos constitucionales se desarrollan en instrumentos ajenos a su texto, es lo que se ha conocido como *el bloque de constitucionalidad*. Así lo ha expresado ya esta Corte en fallos anteriores:

*Una constitución puede ser normativamente algo más que el propio texto constitucional, esto es, que las normas constitucionales... pueden ser más numerosas que aquellas que pueden encontrarse en el articulado de la constitución escrita.<sup>32</sup>*

*...bloque de constitucionalidad (es) es el conjunto de normas que no constando en la Constitución formal, o sea en el texto preparado por la Asamblea Constituyente y aprobado por el pueblo en el referéndum, forman parte de ésta porque la misma Constitución les reconoce ese rango y papel y, por lo que se relaciona con los derechos humanos, las listas que contengan esas normas hay que sumar a la lista constitucional (Arts. 11.3 y 84) y, en caso de conflicto, se ha de aplicar la que de mejor manera y más efectivamente garantice la dignidad de la persona o de la colectividad (Arts. 11.5 y 417)<sup>33</sup>(énfasis añadido).*

140. Por el *bloque de constitucionalidad*, los derechos enumerados en la Constitución no son taxativos y su reconocimiento es enunciativo. Los derechos que no constan en la Constitución se incorporan al texto por dos vías: remisión a los instrumentos internacionales o por reconocimiento expreso de los derechos innominados, entre éstos últimos están “los demás derechos derivados de dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento” (artículo 11.7 de la Constitución).

141. En relación con el reconocimiento de derechos por remisión a los instrumentos internacionales, las autoridades del Estado deben observar el desarrollo normativo,

<sup>32</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias N. 0001-09-SIS-CC, N. 026-12-SIS-CC. Referencia expresa al bloque de constitucionalidad también se encuentra en la Sentencia N. 007-09-SEP-CC.

<sup>33</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N. 001-10-SIN-CC. En el mismo sentido, Sentencias N. 004-14-SCN-CC, N. 374-17-SEP-CC, N. 001-18-SCN-CC.



jurisprudencial y doctrinario de los mecanismos de protección internacional de derechos humanos. Son fuentes del derecho, entonces, los convenios internacionales de derechos humanos, las declaraciones de derechos humanos, la jurisprudencia de la Corte IDH, las observaciones generales de los comités de derechos humanos, las opiniones consultivas de la Corte IDH, los informes de los relatores temáticos y grupos de trabajo de Naciones Unidas, las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, entre otros.

142. En cuanto a los derechos innominados, esos derechos, para ser aplicados, requieren ser enunciados y reconocidos. La Constitución nos da algunas pistas para poder conocerlos. En primer lugar, sabemos, por el artículo 11 (7) que son *“derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento”*. En segundo lugar, en el artículo 98, cuando reconoce el derecho a la resistencia, determina que *“Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia... y demandar el reconocimiento de nuevos derechos”* (énfasis añadido). Finalmente, en el artículo 417, cuando establece que *“en el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta”* (énfasis añadido).

143. La CADH también reconoce una cláusula abierta que permite el reconocimiento de derechos no expresamente reconocidos en el texto convencional, en su artículo 29 (c), cuando determina que *“ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de... excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano...”*.

144. Estas normas, que establecen derechos innominados, se las conoce como *cláusulas abiertas*. Las cláusulas abiertas permiten la evolución de los derechos y la adaptación del sistema jurídico de protección de derechos a las nuevas realidades y a los retos que no pudieron ser previstos por las personas que ejercieron el poder constituyente.

145. La fuente de estos derechos, entonces, se derivan de las necesidades de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y éstas suelen expresarse en las luchas de las personas, de los movimientos sociales y de los pueblos.

146. Normalmente, los instrumentos de derechos humanos suelen poner en palabras lo que son reivindicaciones sociales, tales como *“el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento.”*<sup>34</sup> Las luchas sociales y las reivindicaciones por la dignidad son aquellos momentos en que se instituyen los derechos, que después serán reconocidos formalmente por las normas positivas, nacionales e internacionales. Por ello, *“es indudable que los derechos humanos son uno de los más grandes inventos de nuestra civilización”* (énfasis añadido).<sup>35</sup>

147. En el presente caso, se puede apreciar lucha por el reconocimiento de derechos:

*...tenemos diez años de relación y somos quienes iniciamos en conjunto con algunos colectivos LGBTI y organizaciones la lucha por el matrimonio civil igualitario, el cinco de agosto del 2013 en el Ecuador, a partir de ese día hemos*

<sup>34</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención De Belem Do Para, 1994, artículo 6 (b).

<sup>35</sup> Carlos Santiago Nino, *Ética y derechos humanos* (Buenos Aires: Editorial Astrea, 1989), página 1.

*atravesado un viacrucis judicial que aún no termina, es decir, casi 6 años en el que aún no ha sido reconocido nuestro derecho...*<sup>36</sup>

148. Cuando se constata que existe un derecho fuera del texto constitucional, estamos frente a un aparente vacío o laguna constitucional, que debe ser solucionado. Esta aparente laguna o vacío se resuelve mediante el reconocimiento expreso. El reconocimiento lo puede hacer cualquier autoridad del Estado en el ámbito de sus competencias. Esto es, si se requiere incorporación al texto constitucional, el Estado los reconoce a través de la reforma constitucional, la interpretación constitucional o la jurisprudencia constitucional. Constatado el vacío o la laguna en el sistema jurídico, se puede incurrir en una omisión legislativa o jurisprudencial.<sup>37</sup>

149. En el caso del matrimonio, la Constitución reconoce el derecho al matrimonio a las parejas heterosexuales y, por el bloque de constitucionalidad, también reconoce el derecho al matrimonio de parejas del mismo sexo por la interpretación autorizada de la Corte IDH a los artículos 1, 2, 11(2), 17 y 24 de la CADH, desarrollada en la Opinión Consultiva OC24/17. La contradicción entre los dos textos normativos es, pues, un falso dilema.

150. Por el bloque de constitucionalidad, en consecuencia, el derecho al matrimonio de parejas del mismo sexo se incorpora al texto constitucional.

## 2.6. La interpretación evolutiva y los textos normativos como instrumentos vivos

151. Para comprender la norma en un contexto distinto al que fue creado, la interpretación evolutiva contribuye a poner la norma en un contexto actual y global. Por la interpretación evolutiva, que considera que los textos normativos son instrumentos vivos, la voluntad de quienes hicieron la norma puede variar y lo que tiene que mirar la persona intérprete es el contexto actual y procurar que la norma cumpla con su objetivo y fin. De lo contrario, las normas no tendrían un efecto útil y perderían su capacidad de adaptación. Las normas jurídicas no pueden congelarse en el tiempo sino que tienen que solucionar problemas de personas en concreto y en su contexto histórico.

152. Quienes interpretan la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos, como lo establece la propia Opinión Consultiva OC24/17, deben aplicar, de forma simultánea y conjunta, el examen del sentido corriente de los términos usados en un instrumento, los criterios de buena fe, teniendo en cuenta el objeto y fin del tratado y también la evolución de los tiempos.<sup>38</sup> La Corte IDH “ha reiteradamente señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales”.<sup>39</sup>

153. Importantes instituciones jurídicas que, en su momento, se creían inmodificables se han ido adaptando en el tiempo. Así, por ejemplo, el matrimonio eclesiástico al inicio de la República estaba vinculado a la ciudadanía (Constitución de 1830); años más tarde se eliminó el requisito

<sup>36</sup> Pamela Troya y Gabriela Correa, comparecencia en la audiencia pública, 29 de marzo 2019.

<sup>37</sup> Esteban Paulón, Subsecretario de Políticas de Diversidad Sexual del Gobierno de Santa Fe, Argentina, *Amicus curiae*, 27 de marzo de 2019.

<sup>38</sup> Corte IDH, *Opinión Consultiva OC24/17*, párrafos 55 y 56.

<sup>39</sup> Corte IDH, *Opinión Consultiva OC24/17*, párrafo 58.



del matrimonio eclesiástico para ser ciudadano (Constitución de 1851), finalmente se eliminó el requisito de estar casado para ejercer la ciudadanía (Constitución de 1897).<sup>40</sup>

154. Si se observa la evolución jurídica de la consideración de los hijos en el sistema jurídico, se puede apreciar que “se llaman hijos legítimos los concebidos durante el matrimonio” y se distinguían de los hijos ilegítimos o naturales (artículos 30 y 31 del Código Civil de 1860); en el año 1950 se eliminó la figura del hijo natural. En el año 1970 se estableció que los hijos concebidos fuera del matrimonio “gozarán de los derechos establecidos en la ley” (artículo 261).

155. En relación al tratamiento jurídico-penal de personas con identidades sexo-genéricas diversas, se puede apreciar una evolución interesante. El Estado penalizaba las relaciones homosexuales consentidas (artículo 516 del Código Penal de 1938). En el año 1997, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional dicha norma.<sup>41</sup> De ser autores de un delito se pasó a ser víctimas, en el año 2013, cuando se aprobó el COIP, que tipificó el delito “actos de odio” (actos de violencia en razón de sexo, identidad de género u orientación sexual).

156. En cuanto al matrimonio, cuando el Estado era confesional, el Código Civil consideraba que la autoridad eclesiástica decidía sobre la validez del matrimonio (Código de 1889); con el Estado liberal, el matrimonio reconocido fue el civil y se introdujo el divorcio (Ley de Matrimonio Civil, 1903).<sup>42</sup> Las causales de divorcio se fueron añadiendo (1904, 1910, 1912, 1967) hasta reconocer el divorcio por mutuo consentimiento (1935), la unión de hecho (1978) y la igualdad de los derechos entre cónyuges (1989).

157. Semejante evolución se aprecia en relación con la capacidad de la mujer dentro del matrimonio. Las mujeres desde la creación del Código Civil, 1860, tenían como representante legal al marido (artículo 38 del Código Civil); la mujer no podía, sin autorización del marido, celebrar contrato alguno (artículo 130 del Código Civil) y “el marido debe protección a la mujer, y la mujer obediencia al marido (artículo 124 del Código Civil). Desde la reforma del año 1989, “toda persona es legalmente capaz” (artículo 1489 del Código Civil) y “el matrimonio se constituye sobre la base de igualdad de derechos y deberes de ambos cónyuges” (artículo 134 del Código Civil). En los considerandos de la reforma del Código Civil de 1989, el Congreso Nacional de esa época, en alusión a una interpretación evolutiva, afirmó:

*...la reforma de 1970 al Código Civil, si bien significó un paso trascendental en el propósito de llegar a la igualdad jurídica de los cónyuges, no logró la igualdad total de los mismos... es indispensable reformar el Código Civil en lo relativo a la familia, con una concepción moderna del derecho que consagre principios acordes con la realidad actual de nuestra sociedad...<sup>43</sup> (énfasis añadido).*

<sup>40</sup> Consejo Nacional para la igualdad de género, *Amicus curiae*, 26 de marzo de 2019.

<sup>41</sup> Tribunal Constitucional, Resolución N. 111-97-TC.

<sup>42</sup> Larrea Holguín consideró que esta reforma normativa se produjo, por el contexto de una población mayoritariamente católica, “sin que hubiera cambiado sustancialmente la configuración demográfica del país, ni evolucionado la conciencia popular, por la simple imposición de una minoría que subió al poder por la fuerza de las armas, contra la voluntad mayoritaria del Estado, se impuso precipitadamente una Ley de Matrimonio Civil... que hace grave injuria a los derechos de la Iglesia, de los católicos, y vulnera la libertad de conciencia en muchos aspectos. Dicha Ley, abría la puerta al divorcio, contrario a la Ley natural.” En Juan Larrea Holguín. *Manual elemental de derecho civil del Ecuador* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1998), página 160.

<sup>43</sup> Registro Oficial, *Suplemento N. 254*, 18 de agosto de 1989, página 3.

La reforma del año 1989 lo hizo el Congreso Nacional de aquella época en el ámbito de sus competencias, como lo podría hacer ahora la Asamblea Nacional mediante reforma constitucional o la Corte Constitucional mediante un precedente.

158. La Corte Constitucional ha reconocido varios tipos de familia, como las nucleares tradicionales, las homoparentales<sup>44</sup>, las familias compuestas por una persona adulta.

159. La evolución sobre la concepción del matrimonio se puede encontrar tanto en el sistema regional de derechos humanos como en el derecho comparado en la región.

160. En el sistema regional de protección de derechos humanos, la CADH estableció, en su artículo 17 (2), que *“Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio.”* Este texto normativo, aprobado en el año 1969 y que entró en vigencia en el año 1978, ha sido interpretado de tal forma que ha permitido comprender a la familia y al matrimonio de formas diversas y actuales. En el caso Atala Riffo contra Chile, la Corte IDH consideró que no existe diversidad de familias y que se había constituido un núcleo familiar entre una familia conformada por una pareja del mismo sexo:

*...no existe un modelo único de familia, por cuanto este puede variar. [...] La Corte constata que en la Convención Americana no se encuentra determinado un concepto cerrado de familia, ni mucho menos se protege solo un modelo ‘tradicional’ de la misma...<sup>45</sup>*

161. Finalmente, de forma clara y expresa, la Opinión Consultiva OC/24, al igual que ha sucedido en la interpretación de otros derechos, considera que realiza una interpretación como instrumento vivo y sistemática, y considera que el texto reconoce la protección de un tipo de matrimonio y que no excluye a otros tipos de matrimonios, como las de parejas del mismo sexo, puesto que:

*...los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales.<sup>46</sup>*

162. El ejercicio hermenéutico, en cuanto a la interpretación evolutiva, implica ampliar, nunca restringir, la comprensión de los derechos a otras situaciones o a otros titulares, como es el caso del matrimonio a personas del mismo sexo, para expandir los derechos y la comprensión de los mismos. Lo mismo que sucede con el derecho al matrimonio, ha sucedido en otras interpretaciones sobre los derechos, como el concepto de propiedad, de libertad de expresión, de debido proceso, de plazo razonable.

163. El matrimonio entre un hombre y una mujer fue la regla a nivel global en el mundo occidental hasta el año 2001. De la no regulación sobre el derecho al matrimonio de parejas del mismo sexo, se pasó a al reconocimiento de la unión de hecho y de esta figura al reconocimiento progresivo del matrimonio igualitario. Desde el año 2001 en adelante, a la fecha, existen 29 Estados que han reconocido el matrimonio igualitario en sus sistemas jurídicos, de éstos un Estado

<sup>44</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 184-18SEP-CC.

<sup>45</sup> Corte IDH, Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile. Sentencia. 24 de febrero de 2012, párrafos 172.

<sup>46</sup> Corte IDH, Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil, párrafo 245; Corte IDH. Opinión Consultiva OC18/17, párrafo 187.



lo ha hecho por consulta popular, 18 por reformas legislativas y 9 por decisiones de cortes de justicia o cortes constitucionales<sup>47</sup>: Holanda (2001), Bélgica (2003), España (2005), Canadá (2005), Sudáfrica (2006), Noruega (2009), Suecia (2009), Portugal (2010), Argentina (2010), Dinamarca (2012), Uruguay (2013), Nueva Zelanda (2013), Brasil (2013), Francia (2013), Reino Unido (2014), Irlanda (2015), Luxemburgo (2015), Estados Unidos (2015), Colombia (2016), México (en 31 estados, 2011-2016), Finlandia (2017), Alemania (2017), Malta (2017), Australia (2017), Austria (2017), Costa Rica (2018) y Taiwán (2019).

164. Por este desarrollo evolutivo de las normas, la Constitución ha reconocido como un principio fundamental de los derechos la progresividad de derechos y la prohibición de regresividad. Por este principio, según el artículo 11 (8) de la Constitución:

*El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos (énfasis añadido).*

Como se puede apreciar claramente de esta norma, el desarrollo normativo se lo debe hacer legislativamente, administrativamente y judicialmente. Caso último en el que se encuentra esta Corte Constitucional.

165. Existen personas del mismo sexo que demandan el reconocimiento del derecho al matrimonio, por considerar importante en sus planes de vida y que invocan derechos como la dignidad, la igualdad, la identidad y las libertades. Esta exigencia, que no existía o que no fueron consideradas al momento de plasmar los textos jurídicos, requiere poner en contexto actual la norma constitucional y las normas legales, y adaptar su contenido e interpretación a los requerimientos actuales.

## 2.7. El derecho al libre desarrollo de la personalidad

166. El derecho al libre desarrollo de la personalidad está reconocido en la Constitución, artículo 66 (5):

*... El derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin más limitaciones que los derechos de los demás.*

167. El derecho al libre desarrollo de la personalidad es la facultad que tienen las personas para autodeterminarse, decidir sus propios fines y escoger los medios para alcanzarlos, siempre que se respeten los derechos de las otras personas. La Corte Constitucional colombiana ha desarrollado importante jurisprudencia para determinar el contenido y el alcance de este derecho:

*...la posibilidad de adoptar, sin intromisiones ni presiones de ninguna clase, un modelo de vida acorde con sus propios intereses, convicciones, inclinaciones y deseos, siempre, claro está, que se respeten los derechos ajenos y el orden*

<sup>47</sup> Véase Corte IDH, *Opinión Consultiva OC24/17*, párrafos 204 al 213; también véase Lucas Ramón Mendos, *State-Sponsored Homophobia* (ILGA: Ginebra, 2019), página 277.

*constitucional. Así, puede afirmarse que este derecho de opción comporta la libertad e independencia del individuo para gobernar su propia existencia y para diseñar un modelo de personalidad conforme a los dictados de su conciencia, con la única limitante de no causar un perjuicio social.<sup>48</sup>*

168. No cabe duda que dentro del libre desarrollo de la personalidad, una pareja del mismo sexo pueda decidir formar una familia (fin) y escoger el matrimonio como una vía para lograrlo (medio). Decidir los fines y poder escoger los medios es parte del plan de vida de las personas.

169. Al respecto, en la audiencia pública, se expresó la necesidad de ejercer este derecho en relación con el matrimonio de parejas del mismo sexo:

*Nos conocimos en la universidad, un simple mensaje, varias citas, y decidimos generar un compromiso mutuo, fue un primero de noviembre del dos mil seis en el que decidimos iniciar una relación, iniciar una aventura de vida y dentro de esta aventura de vida estaba en nuestros planes lograr obtener el matrimonio ya sea fuera del país o también estaba la gran ilusión de hacerlo en nuestra tierra, la que nos vio nacer y crecer... Tenemos los mismos derechos que tiene cualquier ciudadano y creo que nosotros... somos una pareja como cualquier pareja y debemos tener los mismos derechos y ser reconocidos como tal, como esposos con un matrimonio igualitario, que es lo que estamos solicitando.<sup>49</sup>*

170. Este derecho también nos permite analizar si los límites que se han impuesto por el sistema jurídico son razonables. En relación con el derecho al matrimonio se podría afirmar, desde una interpretación restrictiva, que tiene un límite expreso: la opción sexual de los contrayentes. Este límite tiene sentido, de acuerdo al artículo 66 (5), si es que afecta los derechos de los demás; esto es, el matrimonio de parejas del mismo sexo afectaría el derecho de las parejas heterosexuales y de ahí se desprende una limitación legítima. Cuando la Constitución hace referencia, en abstracto, a “los derechos de los demás”, debe entenderse que, en casos concretos, esos derechos se afectan y se presentan daños reales, concretos, medibles, identificables, que puedan ocasionar que terceros vean afectados su desarrollo de la personalidad. El matrimonio de una persona homosexual, si se produjere, no generaría como consecuencia un daño real, concreto y medible a las parejas heterosexuales.

171. Los límites a los derechos tienen sentido cuando afectan al ejercicio de derechos de otros. Esto suele suceder en los derechos llamados doctrinariamente como “derechos-poder”. Los derechos poder implican que sus titulares ejercen el derecho de forma excluyente y acumulativa. Los derechos poder, que suelen ser los derechos políticos y los derechos patrimoniales, si no tienen límites suelen ocasionar vulneraciones, restricciones y hasta anulación al ejercicio de derechos de otros. De ahí la necesidad de su limitación. Si los derechos políticos no tienen límites, entonces, en extremo, se puede llegar al autoritarismo, de ahí que se pongan límites temporales (como los periodos de cargo), condiciones para su ejercicio (como en los estado de excepción) y hasta formas de control (juicio político); de igual manera, si los derechos patrimoniales no tendrían límites, se podría llegar al monopolio o al despojo, de ahí límites como la tributación, la obligación de remunerar con mínimos o repartir utilidades, el control del mercado y más.

<sup>48</sup> Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia C-336-08*, 16 de abril de 2008.

<sup>49</sup> Andrés Vicente Domínguez Ojeda, comparecencia en la audiencia pública, 29 de marzo 2019.



172. Para tener un límite basado en la orientación sexual para acceder al derecho al matrimonio, se debería demostrar que el derecho al matrimonio es un derecho-poder. Esto es, se limita el matrimonio a las parejas del mismo sexo porque sin esa limitación se expandiría el poder de la pareja del mismo sexo. Y esto no sucede en relación con el matrimonio igualitario.

173. Al contrario, como suele suceder con otros derechos que son inclusivos, que se debe procurar su universalización, que su expansión significa mayor dignificación de las personas, como ocurre con el derecho a la educación y a la salud, limitar su acceso es restringir el libre desarrollo de la personalidad. La comprensión del matrimonio como un derecho exclusivo de las parejas heterosexuales es una limitación que impide el acceso a derechos que pueden significar, si eso lo deciden las personas, mejores condiciones de vida y mayor seguridad en la protección de la familia a través del matrimonio. Permitir el matrimonio a parejas del mismo sexo amplía las posibilidades de autonomía individual y del libre desarrollo de la personalidad de las personas con diversa identidad sexo-genérica.

174. Cuando el ejercicio de derechos limitados no afecta a los derechos de otras personas, entonces estamos frente a una potencial vulneración al libre desarrollo de la personalidad. Impedir, de forma arbitraria, conseguir aspiraciones que dan sentido a la vida, como la decisión de contraer matrimonio con personas del mismo sexo, podría constituirse como una violación al derecho al desarrollo de la personalidad.

## 2.8. El derecho a la intimidad personal y familiar y el rol del Estado

175. La Constitución reconoce y garantiza en su artículo 66 (20): *“El derecho a la intimidad personal y familiar.”*

Este derecho está íntimamente vinculado con el reconocido en el artículo 11 (2) de la CADH, que tiene un texto semejante en el artículo 17 del PIDCP:

*Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia (...)*

176. El derecho a la vida privada y familiar exige una obligación de abstención por parte del Estado. Toda persona tiene derecho

*a ser protegida respecto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia (...) este derecho debe estar garantizado respecto de todas esas injerencias y ataques...<sup>50</sup>*

177. Por este derecho, las personas y las familias tienen derecho a organizar su vida y ejercer sus libertades sin intromisiones estatales ilegítimas. El Estado sólo puede entrometerse cuando expresamente lo determina la ley y, aun cuando lo permita la ley, su aplicación no debe ser arbitraria. Las formas tradicionales de entender este derecho se refieren a la protección del domicilio y de la correspondencia. No puede allanarse un domicilio o interceptar la correspondencia, salvo si se cumplen los requisitos de la legislación penal, como tener indicios

<sup>50</sup> Comité de Derechos Humanos. *Observación General N. 16, Derecho a la intimidad (artículo 17)*, 1988, párrafo 1.

de participación en un delito y tener orden de juez. De lo contrario, se configura una violación al derecho a la vida privada y familiar.

178. De forma más amplia, la Corte IDH ha desarrollado el derecho a la vida privada con la identidad y también con el libre desarrollo de la personalidad:

*...el Tribunal ha precisado que la protección del derecho a la vida privada no se limita al derecho a la privacidad, pues abarca una serie de factores relacionados con la dignidad de la persona, incluyendo, por ejemplo, la capacidad para desarrollar su propia personalidad, aspiraciones, determinar su identidad y definir sus relaciones personales. El concepto de vida privada engloba aspectos de la identidad física y social, incluyendo el derecho a la autonomía personal, desarrollo personal y el derecho a establecer y desarrollar relaciones con otros seres humanos y con el mundo exterior...<sup>51</sup>*

179. En ese contexto, el margen de acción de una persona y de una familia es muy amplio. Las personas y las familias pueden escoger las formas de subsistencia, el lugar del domicilio, la educación para sus hijos, escoger el trabajo, las inversiones, el ocio, los emprendimientos y más.

180. Como la decisión de ejercer el derecho a contraer matrimonio se trata de un asunto de la esfera privada, que tiene que ver con un ideal personal del plan de vida adoptado por un individuo, la validez de la norma jurídica no puede depender de la decisión mayoritaria. El Estado sólo puede proscribir acciones que inciden objetivamente en el bienestar de terceros. Los argumentos utilizados para afirmar que este asunto merece ser sometido a deliberación implican asumir el perfeccionismo moral de que hay una concepción de matrimonio más valiosa que las demás. Esto resulta inaceptable, considerando que “el derecho a no ser coaccionado sobre la base de modelos de excelencia personal es... parte del grupo de derechos a priori que son condición del proceso democrático”.<sup>52</sup> El reconocimiento de este derecho individual, que atañe a la autonomía inviolable de las personas, es una condición necesaria del autogobierno. Si la democracia requiere decisiones formadas imparcialmente mediante la participación de todos y todas, el prerrequisito insoslayable que debe verificarse es la igualdad real. De lo contrario, las parejas del mismo sexo no serían consideradas como iguales por el mero sacrificio de su autonomía.

181. El Estado tiene la obligación de abstenerse de intervenir en esas decisiones. La Corte IDH incluso ha afirmado que el Estado al imponer una forma de concebir a la familia es violatorio al derecho a la privacidad:

*...la imposición de un concepto único de familia debe analizarse no sólo como una posible injerencia arbitraria contra la vida privada según el artículo 11.2 de la Convención Americana, sino también, por el impacto que ello pueda tener en un núcleo familiar, a la luz del artículo 17.1 de dicha Convención.<sup>53</sup>*

<sup>51</sup> Corte IDH, *Caso I.V. Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 152; Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas; Corte IDH, Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párrafo 129, y *Caso Artavia Murillo y otros (“Fecundación in vitro”) Vs. Costa Rica*, párrafo 143.

<sup>52</sup> Carlos Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997, p. 280.

<sup>53</sup> Corte IDH, *Caso Atala Rífo y niñas vs. Chile*. Sentencia. 24 de febrero de 2012, párrafos 172, 176 y 175.



182. En relación con el derecho a formar una familia y escoger el medio para lograrlo, el Estado no debería intervenir para prohibir el matrimonio de las personas del mismo sexo. Una injerencia de este tipo, aun siendo legal, podría considerarse arbitraria.

183. La decisión de formar una familia corresponde a la libertad propia de la vida privada de las personas. De igual modo, el escoger el medio para formar una familia, que puede ser el matrimonio, debería ser una decisión libre y voluntaria de las personas y no del Estado.

## 2.9. El derecho a la identidad y a sus manifestaciones

184. La Constitución reconoce el derecho a la identidad de la siguiente manera:

*Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:(...)*

*9. El derecho a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, y su vida y orientación sexual. El Estado promoverá el acceso a los medios necesarios para que estas decisiones se den en condiciones seguras...*

*20. El derecho a la identidad personal y colectiva, que incluye tener nombre y apellido, debidamente registrados y libremente escogidos; y conservar, desarrollar y fortalecer las características materiales e inmateriales de la identidad, tales como la nacionalidad, la procedencia familiar, las manifestaciones espirituales, culturales, religiosas, lingüísticas, políticas y sociales.*

185. El derecho a la identidad tiene que ver con los atributos y las características de una persona, que le hacen un ser único, diferente e identificable, que está intrínsecamente vinculado a la dignidad humana, que no admite restricción o suspensión alguna, y que se relaciona estrechamente con el ejercicio del resto de derechos. Así lo ha reconocido la Corte IDH:

*...un derecho humano fundamental oponible erga omnes como expresión de un interés colectivo de la comunidad internacional en su conjunto, que no admite derogación ni suspensión en los casos previstos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además, debe entenderse que esa protección se encuentra establecida de forma transversal en todos los derechos reconocidos en la Convención Americana.<sup>54</sup>*

186. Entre los atributos que configuran la identidad de una persona se encuentran la nacionalidad, el origen familiar y étnico, el nombre y el apellido, la adscripción ideológica, la edad, el sexo, religión, ideología y más que se encuentran no taxativamente enumeradas en el artículo 11 (2) de la Constitución. Entre esos atributos y características se encuentra “la orientación sexual de las personas así como su identidad de género le dan sentido a la existencia individual de los sujetos y, por lo tanto, el Estado debe garantizar su respeto y protección.”<sup>55</sup>

187. La identidad, por el derecho al libre desarrollo de la personalidad, puede ser flexible y cambiar en el tiempo. La decisión de cambiar compete exclusivamente a la persona. En la

<sup>54</sup> Corte IDH, *Opinión Consultiva OC24/17*, párrafo 85.

<sup>55</sup> Consejo Nacional para la igualdad de género. *Amicus curiae*, 26 de marzo de 2019.

definición de identidad y en los cambios, el Estado y otras personas no pueden entrometerse, siempre que esas expresiones de identidad no afecten a los derechos de otras personas. En relación con la identidad de género, la Corte IDH ha establecido que es:

*...la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento. Lo anterior, conlleva también a la vivencia personal del cuerpo y otras expresiones de género, como lo son la vestimenta, el modo de hablar y los modales... el reconocimiento de la identidad de género se encuentra ligado necesariamente con la idea según la cual el sexo y el género deben ser percibidos como parte de una construcción identitaria que es resultado de la decisión libre y autónoma de cada persona, sin que deba estar sujeta a su genitalidad.<sup>56</sup>*

188. El reconocimiento al derecho a la identidad por parte del Estado permite el ejercicio de otros derechos importantes, tales como el votar, el acceder a servicios básicos, el derecho a la circulación fuera de las fronteras. De ningún modo, por la identidad, debería suceder lo contrario, es decir, restringir o anular derechos.

189. En cuanto al derecho al matrimonio, si se interpreta de forma restringida la Constitución, la identidad sexual y de género permitiría el ejercicio del derecho solo si la identidad es heterosexual y anularía el derecho al matrimonio si la identidad fuere homosexual.

190. Una interpretación restringida del derecho al acceso al matrimonio impediría al Estado cumplir con su obligación de proteger la identidad y todas las consecuencias que de esa decisión se derivan.

## 2.10. El derecho a la libre contratación y el contrato matrimonial

191. La Constitución reconoce el derecho a la libre contratación:

*Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: (...)*

*16. El derecho a la libertad de contratación.*

192. El derecho a la libertad de contratación, reconocido en la Constitución, no hace distinción alguna sobre el tipo de contrato. Se entiende que la regulación de la contratación se encuentra desarrollada en las leyes. Una de ellas, quizá la más importante, es el Código Civil. El contrato, según el Código Civil, “es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa” (artículo 1454). De los múltiples contratos reconocidos en el sistema jurídico ecuatoriano, el matrimonio es uno de los que tiene un régimen especial. Además, el propio Código Civil, cuando se requiere a los efectos de la ley, establece que “a nadie puede impedirse la acción que no esté prohibida por la ley” (artículo 8).

193. El Código Civil ha establecido que la naturaleza jurídica del matrimonio es un contrato solemne, “por el cual un hombre y una mujer se unen con el fin de vivir juntos, procrear y auxiliarse mutuamente” (artículo 81). Teniendo en cuenta que el contrato matrimonial tiene especiales características que lo diferencia de otros contratos, tales como ser una forma especial

<sup>56</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva OC24/17, párrafo 94.



de constituir una familia, que es considerada el núcleo fundamental de la sociedad y en el que se encuentran, además de la voluntad, elementos afectivos y tradiciones culturales, conviene destacar el aspecto consensual del contrato y las restricciones para garantizar su voluntariedad.

194. El contrato matrimonial, de acuerdo con la regulación legislativa, tiene algunas restricciones y prohibiciones. Una restricción es que el contrato lo pueden celebrar entre un hombre y una mujer, si es que se interpretan las normas de forma restrictiva. Las prohibiciones se desprenden de las causales de nulidad (artículos 95 y 96 del Código Civil): falta de libre y espontáneo consentimiento, ser el cónyuge sobreviviente autor o cómplice de delito relacionado a la vida, tener menos de 18 años de edad, estar ligada por vínculo matrimonial no disuelto, ser parientes por consanguinidad en línea recta o colaterales en segundo grado civil de consanguinidad.

195. Una persona con diversa orientación sexual se encuentra dentro de una restricción y podría, si no incurre en causal de nulidad, contraer libre y voluntariamente matrimonio. Es decir, no existe prohibición expresa para contraer matrimonio entre personas del mismo sexo. Lo que existe es una interpretación restrictiva constitucional y legal. Como se ha visto anteriormente, esa restricción no es una medida normativa que parece razonable por ser una diferenciación basada en una categoría prohibida que puede, *de iure* y en casos concretos, discriminar.

196. La restricción de contraer matrimonio por la identidad y orientación sexual podría constituirse en una violación a la libertad de contratación, si se interpreta de forma restrictiva el artículo 67 de la Constitución.

197. De todo lo dicho, se desprende que una interpretación restrictiva, en el sentido de que el derecho al matrimonio solo puede contraerse entre un hombre y una mujer, acarrearía serias violaciones a varios derechos reconocidos en la Constitución. Además, la interpretación literal del texto constitucional nos lleva a una antinomia por lo que no es un método útil para respetar la integridad de la Constitución.

198. Cuando se trata de reconocer derechos o ampliar el contenido de los derechos, la interpretación de la Constitución debe ser extensiva. Por el contrario, cuando se trata de limitar, restringir o anular el reconocimiento o ejercicio de derechos, la interpretación restringida no es aceptable porque puede acarrear, en su aplicación, violaciones a los derechos.

## 2.11. El matrimonio y la unión de hecho

199. Personas que se oponen al matrimonio igualitario han sostenido que la Constitución ha reconocido la unión de hecho, que esta figura también puede constituir acceso al derecho de familia, genera los mismos derechos y obligaciones que el matrimonio y a la que pueden recurrir, sin excepción ni discriminación, persona alguna. En efecto, el artículo 68 de la Constitución dispone:

*La unión estable y monogámica entre dos personas libres de vínculo matrimonial que formen un hogar de hecho, por el lapso y bajo las condiciones y circunstancias que señale la ley, generará los mismos derechos y obligaciones que tienen las familias constituidas mediante matrimonio (resaltado añadido).*

**200.** La unión de hecho y el matrimonio, a pesar de la declaración constitucional de que genera los mismos derechos y obligaciones, tienen regulaciones diferentes legalmente y también apreciaciones culturales diversas.

**201.** En lo jurídico, el matrimonio es un contrato solemne y la unión de hecho es un acto jurídico que nace de hechos; el matrimonio se celebra ante una autoridad pública, en el Registro Civil, la unión de hecho se reconoce mediante escritura pública, ante un notario; en el matrimonio se requiere la presencia de la pareja y testigos, en la unión de hecho solo la presencia de la pareja; en el matrimonio se presume la paternidad del hijo o hija, en la unión de hecho no hay tal presunción; el matrimonio termina por la muerte de uno de los cónyuges, por sentencia que declare la nulidad, por divorcio, la unión de hecho termina por el matrimonio de una de las personas de la pareja, por voluntad unilateral, por mutuo acuerdo; el matrimonio otorga el estado civil de casado, la unión de hecho no; el divorcio otorga el estado civil de divorciado, la unión de hecho considera a la persona soltera; en el matrimonio existe sucesión intestada del cónyuge sobreviviente, en la unión de hecho no; en el matrimonio se reconoce las capitulaciones matrimoniales, en la unión de hecho no; en el matrimonio, cuando hay divorcio y una de las personas carece de lo necesario, tiene derecho a alimentos congruos, en la unión de hecho no; en el matrimonio hay la figura la posibilidad de matrimonio en caso de muerte inminente, en la unión de hecho no.

**202.** Aún en el supuesto de que la legislación incluya todas las figuras jurídicas que diferencian a la unión de hecho y al matrimonio, y reservara el nombre de unión de hecho para las parejas del mismo sexo, o si se creara una figura diferente, del tipo “unión de hecho solemne” o “contrato solemne de unión de pareja” o cualquier otro nombre similar para evitar que las parejas del mismo sexo contraigan matrimonio, estaríamos ante una exclusión ilegítima, del lado de las parejas del mismo sexo, y de un privilegio no razonable del lado de las parejas heterosexuales.

**203.** La experiencia de Colombia alecciona sobre la necesidad de reconocer el derecho al matrimonio y no una figura distinta, aún si se busca la misma protección. En el año 2011, la Corte Constitucional de Colombia exhortó al Congreso para que, en dos años, elimine el déficit de protección de las parejas del mismo sexo. Transcurridos los dos años, el Congreso no aprobó reforma alguna. La Corte creó la figura del “vínculo contractual” de las parejas del mismo sexo, mediante formalización solemne ante notarios.<sup>57</sup> Al no ser una figura jurídica legal, su aplicación ha acarreado múltiples problemas. Finalmente, en el año 2016, la Corte Constitucional reconoció el derecho al matrimonio:

*...es una contradicción evidente afirmar que las parejas del mismo sexo constituyen familia, pero que para contraer un vínculo marital y solemne deban hacerlo recurriendo a una figura jurídica no solo diferente de aquella aplicable para las parejas heteroafectivas, sino con efectos jurídicos reducidos e inciertos (contrato civil innominado). Hombres y mujeres forman parte de la especie humana y la igualdad implica dar un trato igual a los que son iguales. Un sistema constitucional y democrático no admite la existencia de dos categorías de ciudadanos: unas mayorías que gozan del derecho a contraer matrimonio civil y unas minorías que están injustamente desprovistas de éste.<sup>58</sup>*

<sup>57</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-577 del 2011.

<sup>58</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-214 de 2016.



204. La lección del proceso colombiano es que la derivación al parlamento, el reconocimiento gradual del derecho al matrimonio, o la creación de una figura distinta a la unión de hecho o al matrimonio, *“no es un camino ideal pues ha supuesto muchas formas de discriminación judicial, estatal y personal de un grupo históricamente vulnerado y marginado, como son las personas LGBTI.”*<sup>59</sup>

205. Sobre figuras jurídicas con distinta denominación al matrimonio, la Corte IDH ha determinado que:

*...crear una institución que produzca los mismos efectos y habilite los mismos derechos que el matrimonio, pero que no lleve ese nombre carece de cualquier sentido, salvo el de señalar socialmente a las parejas del mismo sexo con una denominación que indique una diferencia sino estigmatizante, o por lo menos como señal de subestimación. Conforme a ello, existiría el matrimonio para quienes, de acuerdo al estereotipo de heteronormatividad, fuesen considerados “normales” en tanto que otra institución de idénticos efectos pero con otro nombre, se indicaría para quienes fuesen considerados “anormales” según el mencionado estereotipo. Con base en ello, para la Corte, no es admisible la existencia de dos clases de uniones solemnes para consolidar jurídicamente la comunidad de convivencia heterosexual y homosexual, ya que se configuraría una distinción fundada en la orientación sexual de las personas, que resultaría discriminatoria, y por tanto incompatible con la Convención Americana.”*<sup>60</sup>

206. El Ecuador, según lo dispuesto por la Corte IDH, debe garantizar el acceso a todas las figuras que existen en los ordenamientos jurídicos de cada país, y no solo la unión de hecho, para así ofrecer y garantizar que se protegerán los distintos tipos de familias. El derecho al matrimonio debe ser universal, cuando se cumplen los requisitos legales que protegen el consentimiento, sin exclusiones por razones de opción o identidad sexual.

207. En lo cultural, el matrimonio, que no suele suceder con la unión de hecho, está rodeado de múltiples ritos importantes, como la pedida de mano, la integración progresiva de dos familias, la celebración en presencia de múltiples invitados, el hecho público de iniciar una vida en pareja, las celebraciones de aniversarios y hasta el divorcio tiene otras connotaciones y formas sociales. El matrimonio *“tiene un efecto simbólico, la sanción y aceptación social que hace de la vida en pareja y del compromiso de reconocimiento mutuo de los contrayentes.”*<sup>61</sup>

208. El hecho de impedir que las parejas de un mismo sexo puedan acceder al derecho al matrimonio, se constituye en una restricción *“sumamente lesiva en función de la percepción social que se tiene de las personas homosexuales...”*<sup>62</sup>, que profundiza estereotipos, la exclusión y la discriminación, generando en las personas con opción o identidad sexual diversa culpa, aislamiento social, disociación de la personalidad, estrés, depresión, baja autoestima, deserción de actividades laborales, sociales, recreativas, ansiedad y otros trastornos. Las consecuencias, como se puede apreciar, pueden ser fatales para el ejercicio de derechos. Como lo expresa una psicóloga, experta en derechos humanos, que compareció mediante *amicus* a esta consulta de norma:

<sup>59</sup> Dejusticia, *Amicus curiae*, presentado el 9 de mayo de 2019, página 22.

<sup>60</sup> Corte IDH, *Opinión Consultiva 24/17*, párrafo 224.

<sup>61</sup> Ana Cecilia Navas, *Amicus curiae*, 1 de abril de 2019.

<sup>62</sup> Ana Cecilia Navas, *Amicus curiae*, 1 de abril de 2019.

*...es necesario que la ley y el Estado les reconozca como ciudadanos en pleno derecho, ya que de lo contrario la misma sociedad que los cobija sufre por ello. La falta de reconocimiento total de instituciones tales como el matrimonio para personas del mismo sexo implica además la difusión de estereotipos negativos relacionados con su conducta tales como la promiscuidad, la pedofilia, la violencia u otras conductas antisociales. Una relación de matrimonio es vista socialmente como una relación que se supone estable de amor y cooperación mutua y fundante de una familia, al no estar al alcance plenamente de las personas GLBTI se genera la idea de que estos valores también les son ajenos.<sup>63</sup>*

209. En lo administrativo, el trámite y la percepción sobre la unión de hecho y el matrimonio son diferentes, como lo expresaron personas que comparecieron a la audiencia pública:

*...nos inscribimos en la unión de hecho... en una notaría, créanme que sacar la cédula o renovar la cédula es un trámite mucho más cálido que haber firmado la unión de hecho. Cómo creen que nos sentimos como individuos, el generar legalmente nuestro compromiso y amor mutuo de una manera tan fría con un simple documento, en un ambiente, en una notaría donde era un simple trámite administrativo, donde lo emocional y nuestra parte como pareja quedó en segundo plano, a pesar de ello también registramos nuestra unión de hecho en el Registro Civil, lo hicimos, lo hicimos con todo el entusiasmo y con qué nos encontramos: con otro trámite más sin ningún tipo de vínculo emocional, es más ni siquiera sabían cómo registrarla porque era algo novedoso de acuerdo a la persona que nos atendió en el Registro Civil, nos hace sentir esto como ciudadanos de segunda categoría. Cada vez que nos preguntan "¿cuál es su estado civil?" Nosotros decimos en unión de hecho, "¿o sea son convivientes?" Nos preguntan, "No señor, tenemos la unión de hecho", y "¿qué es eso?" Lamentablemente al no estar reconocidos como un matrimonio nos sentimos como ciudadanos de segunda categoría.<sup>64</sup>*

210. Efectivamente, cualquier persona en el Ecuador puede escoger, para formar una familia, la unión de hecho. De esta norma, sin embargo, no se deriva una obligación para las parejas del mismo sexo de utilizar esta figura legal para acceder al derecho de la familia ni tampoco podría ser considerada como la única opción. Al ser diferentes regímenes jurídicos entre la unión de hecho y el matrimonio, las personas, sin discriminación, deberían escoger libre y voluntariamente la vía para formar una familia. Lo que piden las parejas del mismo sexo es poder escoger, tal como lo hacen las parejas heterosexuales:

*...queremos decidir entre si podemos contraer el vínculo matrimonial o ejercer una unión de hecho porque somos personas mayores que estamos plenamente capacitados para discernir...<sup>65</sup>*

<sup>63</sup> Ana Cecilia Navas, *Amicus curiae*, 1 de abril de 2019.

<sup>64</sup> Andrés Vicente Domínguez Ojeda, comparecencia en la audiencia pública, 29 de marzo 2019.

<sup>65</sup> Rubén Salazar, comparecencia en la audiencia pública, 29 de marzo 2019.



## 2.12. Conclusión

211. Por todas las razones expuestas, después de haber realizado una revisión normativa y hermenéutica sobre la definición y regulación constitucional de la familia y del matrimonio, esta Corte considera que la norma del artículo 67, que expresa “el matrimonio es la unión entre hombre y mujer”, se complementa con la regulación e interpretación de la CADH, realizada por la Corte IDH mediante la Opinión Consultiva OC24/17, que reconoce el matrimonio entre personas del mismo sexo.

### 3. ¿Si la Opinión Consultiva OC-24/17 es aplicable en el sistema jurídico ecuatoriano, cuáles son los efectos jurídicos en relación con los operadores de justicia y los funcionarios públicos?

Al ser la Opinión Consultiva OC-24/17 un instrumento internacional de derechos humanos directa e inmediatamente aplicable en el Ecuador, se derivan obligaciones a las distintas autoridades del Estado. En particular: (1) el deber de adecuar el sistema jurídico a los derechos reconocidos en instrumentos internacionales; (2) el control de convencionalidad de las autoridades estatales, en particular de quienes ejercen jurisdicción; (3) las relaciones entre el control de constitucionalidad y convencionalidad; (4) la responsabilidad internacional si se inobserva la Opinión Consultiva OC24/17; y, en relación con la cultura jurídica, (4) el reto de adecuar las prácticas.

#### 3.1. El deber de adecuar el sistema jurídico a los derechos

212. La obligación de que el sistema jurídico tenga coherencia con los derechos, que se llama deber de adecuación, se desprende tanto del a) sistema jurídico nacional de protección de derechos, como del b) sistema internacional de protección de derechos.

##### a. El deber de adecuar en el sistema nacional de protección de derechos

213. El deber de adecuar las normas y las prácticas a los derechos, se encuentra de forma clara y explícita en el artículo 84 de la Constitución, en lo que denomina *Garantías normativas*:

*La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución (resaltado añadido).*

214. Del texto constitucional anterior, se desprende (1) las autoridades obligadas a adecuar; (2) el contenido de la adecuación; (3) las normas que deben ser adecuadas; (4) las normas a las que hay que adecuar el sistema jurídico; y (5) el límite intangible de la adecuación normativa.

#### Autoridades obligadas a adecuar

215. La Constitución pone en primer lugar a la Función Legislativa, obligado primario para adecuar la normativa, porque una de sus funciones primordiales es “expedir, codificar, reformar



y derogar leyes” (artículo 120.6). Pero no es la única función ni autoridad con competencia normativa. La Función Ejecutiva también tiene competencia normativa, cuando se le faculta a “expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes” (artículo 147.13). Lo propio sucede con otras funciones y órganos estatales. La Corte Constitucional también es un órgano con competencia normativa, cuando se establece que “*ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos... sus decisiones tendrán carácter vinculante*” (artículo 436.1). La Corte, por tanto, cuando le corresponda en uso de sus competencias, tiene la obligación de adecuar las normas de derechos humanos al ordenamiento jurídico ecuatoriano.

**216.** El rol de adecuar la Opinión Consultiva OC24/17, por estas consideraciones y en ejercicio de sus competencias, le corresponde a la Corte Constitucional que, al conocer esta consulta de norma, no puede ser indiferente y no puede perpetuar una exclusión y discriminación que está prohibida por la Constitución y por los instrumentos internacionales de derechos humanos.

#### Contenido de la adecuación normativa

**217.** La adecuación, según la Constitución, es formal y material. La adecuación formal tiene que ver con procedimientos establecidos en instrumentos jurídicos, cuando son más favorables o no existen en el sistema jurídico. Por ejemplo, la consideración de que en procesos penales, se “reconoce al detenido extranjero derechos individuales, entre ellos el derecho a la información sobre la asistencia consular, a los cuales corresponden deberes correlativos a cargo del Estado receptor.”<sup>66</sup> Esto significa la obligación de notificar al cónsul, que es un procedimiento, aunque no lo prevea las normas procedimentales. En lo material, se trata de derechos sustantivos, como cuando el instrumento internacional establece un derecho sustantivo no previsto en el derecho interno, como el derecho subjetivo que tienen los jueces a la independencia judicial<sup>67</sup> o el derecho que tienen las parejas del mismo sexo a no ser discriminadas en cuanto al acceso al derecho al matrimonio.

#### Normas a adecuarse

**218.** Las normas a adecuarse son las leyes y “las demás normas jurídicas.” La palabra ley hace referencia a las normas expedidas por la Función Legislativa.<sup>68</sup> Las “demás normas jurídicas”, siguiendo la enumeración que consta en el artículo 425, se debe entender que son “la Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.” Cada una de esas normas, según la Constitución, tiene autoridades con sus competencias normativas asignadas y también sus procedimientos. Así, la obligación de adecuar la Constitución corresponde a la Asamblea Constituyente o a la Asamblea Nacional; las leyes corresponden a la Asamblea Nacional; los reglamentos, a la Función Ejecutiva; las ordenanzas, al Concejo Municipal. La jurisprudencia, fuente de la que emanan normas jurídicas vinculantes, también debe ser adecuada, si corresponde,

<sup>66</sup> Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-16/99*, 1 de octubre de 1999, decisión 1.

<sup>67</sup> Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos Y Otros) Vs. Ecuador* Sentencia, Sentencia de 28 de Agosto de 2013, párrafos 197 y 198.

<sup>68</sup> La palabra “ley” fue definida por la Corte IDH, *Opinión Consultiva OC6/86*, 9 de mayo de 1986, como “norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes.”

a los instrumentos internacionales de derechos humanos, como es el caso de las opiniones consultivas de la Corte IDH, corresponde a la Corte Constitucional y, cuando se refiere a legislación ordinaria, a la Corte Nacional.

#### **Las normas a las que hay que adecuar el sistema jurídico**

219. El artículo 84 señala que la adecuación es a los *derechos*. Los derechos se encuentran, según la Constitución, en tres fuentes jurídicas que las autoridades, según su competencia, tienen que observar y acatar, como se ha analizado anteriormente: 1) los derechos previstos en la Constitución: en la jerarquía formal que establece la Constitución, están desde las leyes orgánicas hasta los actos y decisiones de los poderes públicos, las normas que tienen que ser adecuadas a la Constitución; 2) Los *tratados internacionales*: cuando son normas más favorables, la Constitución y las demás normas deben adecuarse a esos derechos. 3) Los derechos que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

#### **El límite intangible de la adecuación normativa**

220. Finalmente, en el artículo 84 existe una expresa prohibición constitucional para reformar y adecuar las normas jurídicas: no se puede atentar contra derechos reconocidos en la Constitución. Por contrapartida, por el verbo “*tendrá*” de la norma constitucional con el que comienza el enunciado, existe la obligación, no la permisión o la facultad, de adecuar la norma jurídica más favorable, escrita o no, al sistema jurídico.

221. De todo lo dicho, se desprende que la Corte Constitucional, al expedir normas vinculantes a través del precedente, por el artículo 84, está obligada a adecuar en su jurisprudencia los derechos a los instrumentos jurídicos que establecen nuevos derechos o derechos más favorables a los reconocidos en la Constitución.

#### **b. El deber de adecuar los derechos en el sistema interamericano de protección de derechos**

222. Por su parte, la CADH, en su artículo 2, tiene una norma semejante, pero en relación con el sistema jurídico nacional con el sistema interamericano de derechos humanos:

*Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.*

223. Del artículo 2 de la CADH y de las interpretaciones autorizadas que ha hecho la Corte IDH en relación con el deber de adecuación, se desprende: (1) las obligaciones internacionales que implican adecuar las normas y prácticas nacionales a la CADH y a sus interpretaciones autorizadas; (2) las autoridades dentro del Estado obligadas a adecuar; (3) los mecanismos jurídicos que los Estados deben utilizar para adecuar; (4) la oportunidad para adecuar; y, (5) el fin de la adecuación.



### Las obligaciones internacionales y la adecuación

224. La obligación de adecuar las normas y prácticas nacionales es una obligación general, junto con la de respetar y proteger, que se encuentra en el artículo 1 de la Convención, que busca garantizar de forma efectiva todos los derechos reconocidos en la CADH. La Corte IDH en reiteradas ocasiones afirmó que esta obligación se deriva del derecho internacional:

*...en el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas.<sup>69</sup>*

225. La obligación de adecuar implica “*el deber de los Estados Parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.*”<sup>70</sup>

226. La modificación de las normas y prácticas en el derecho interno acorde a los estándares internacionales implica, a su vez, tres obligaciones: 1) expulsar la norma del sistema jurídico o “suprimir toda norma contraria a la Convención”<sup>71</sup>; 2) interpretar las normas del derecho interno de manera conforme a los estándares internacionales de derechos humanos<sup>72</sup>; y, 3) aplicar y adecuar las prácticas en los Estados, aun cuando exista adecuación formal:

*“...la existencia de una norma no garantiza por sí misma que su aplicación sea adecuada. Es necesario que la aplicación de las normas o su interpretación, en tanto prácticas jurisdiccionales y manifestación del orden público estatal, se encuentren ajustadas al mismo fin que persigue el artículo 2 de la Convención”<sup>73</sup>* (resaltado añadido).

### Las autoridades estatales obligadas a adecuar

227. La autoridad que está nombrada en el artículo 2 es la legislativa, al igual que la designa el artículo 84 de la Constitución. La Función Legislativa, como se ha firmado, es el obligado primario pero no exclusivo ni siempre necesario.

228. Por la Convención y por sus interpretaciones, toda autoridad pública tiene mandato de aplicación directa y no necesariamente, para la aplicación de los derechos, se requiere una norma legal. La exigencia de reforma normativa podría afectar la vigencia y eficacia de los derechos. La exigencia legal, entendida como la intervención de la representación popular y democrática a

<sup>69</sup> Corte IDH, *Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, párrafo 68; y *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párrafo 179.

<sup>70</sup> Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-21/14*, párrafo 201.

<sup>71</sup> Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, párrafo 121.

<sup>72</sup> Corte IDH, *Caso Mendoza y otros Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013, párrafo 221.

<sup>73</sup> Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párrafo 338.



través de la Función Legislativa, es imprescindible cuando se trata de restricción y limitación de derechos. En esos casos existe lo que se conoce como *reserva legal*. Pero cuando se trata de garantizar derechos y en particular de una obligación de *ius cogens* como es la igualdad y la no discriminación, y de proteger y garantizar derechos de grupos humanos discriminados, entonces la aplicación convencional es directa y no requiere necesariamente regulación legislativa.

229. El artículo 2 de la CADH menciona, además de las medidas legislativas, “o de otro carácter.” Esto corresponde a medidas de carácter administrativo, cuyo actor es la Función Ejecutiva, y a medidas de carácter jurisdiccional, cuyos actores son todos los jueces con competencia constitucional para atender cuestiones de derechos humanos. De ahí se desprende la obligación de considerar que el Estado tiene la obligación de organizar todo el sistema institucional para reconocer y garantizar derechos.

230. En cuanto a las medidas administrativas, corresponde a todas las agencias y autoridades estatales que tienen facultades reglamentarias y, primordialmente, de ejecución de normas. Entre las normas a aplicar están tanto las constitucionales como las convencionales. En el caso concreto, el Registro Civil es una agencia ejecutiva que podía haber aplicado las normas de la CADH a la luz de la interpretación autorizada de la OC24/17.

231. En cuanto a la obligación de adecuación jurisdiccional, en nuestro sistema jurídico los jueces de la Función Judicial tienen el mandato de aplicar tanto las normas constitucionales como las de instrumentos internacionales, en virtud del artículo 11 (7) y 426 de la Constitución.

232. La Corte Constitucional, al tener la obligación constitucional y convencional, también debe adecuar la institución del matrimonio a los estándares internacionales en lo que le corresponde en virtud de sus competencias. En relación con el control concreto de constitucionalidad, cuando la Corte Constitucional conoce una consulta de norma, la LOGJCC, en su artículo 143 (1), establece que:

*Cuando se pronuncie sobre la compatibilidad de la disposición jurídica en cuestión con las normas constitucionales, el fallo tendrá los mismos efectos de las sentencias en el control abstracto de constitucionalidad.*

233. La Corte Constitucional debe entenderse como una autoridad dentro de lo que la CADH denomina “de otro carácter”, por lo que tiene la obligación de adecuación.

#### **Los mecanismos jurídicos que los Estados deben utilizar para adecuar**

234. El artículo 2 de la convención establece que, la Función Legislativa y demás autoridades competentes, deben hacer la adecuación “con arreglo a sus procedimientos constitucionales.”

235. En Ecuador se puede adecuar el sistema jurídico a los derechos que se reconocen o se deriven de la CADH por varios caminos: la reforma constitucional de ser esta necesaria, la interpretación constitucional o la aplicación directa de la CADH por el control de convencionalidad.

236. Cualquiera de esos caminos tienen autoridades y competencias específicas. La reforma constitucional corresponde a la Asamblea Nacional, en unos casos, y a la Asamblea Constituyente, en otros, que están determinados en los artículos 441 al 444 de la Constitución.

Para una reforma y una modificación al texto de la Constitución se requiere seguir este camino que está vedado a la Corte Constitucional.

237. Cuando hay violaciones concretas a derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, se puede plantear la acción de protección ante cualquier juez o jueza del lugar en el que se origina el acto u omisión que viola derechos, de conformidad con los artículos 86 y 88 de la Constitución.

238. Cuando se trate de control abstracto de constitucionalidad, por acciones de inconstitucionalidad o consulta de norma, o control concreto, por procesos de selección y revisión, u otras competencias, la Corte Constitucional, según el artículo 436 de la Constitución, puede adecuar el sistema jurídico interno a los derechos y garantías reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos.

239. La CADH hace una remisión al sistema jurídico interno de los países. En nuestro país se puede hacer reformas a la Constitución, lo que no corresponde a la Corte Constitucional, e interpretaciones a la Constitución y a los tratados, como la CADH, que sí corresponde a esta Corte.

#### La oportunidad para adecuar

240. La oportunidad de la adecuación de los derechos requiere un análisis particular. En primer lugar, i) considerar si el derecho al matrimonio de parejas del mismo sexo, a la luz de la igualdad y la prohibición de discriminación, exige la reserva de ley; en segundo lugar, ii) considerar si cabe un régimen de transición para la adecuación normativa.

##### *i. La reserva de ley para reconocer derechos*

241. La reserva de ley es una garantía formal mediante la cual se considera que la Función Legislativa tiene competencia exclusiva para tratar una cuestión importante como la regulación de ciertos derechos. Además, es una garantía reforzada de los derechos y se encuentra claramente prevista para establecer delitos y penas y también para crear tributos. Se trata de una garantía, dentro de un estado democrático y de derechos, para evitar que de forma autoritaria se impongan cargas a las personas o restricciones indebidas a los derechos.

242. Cuando se trata del reconocimiento de derechos, del desarrollo de su contenido, del mejoramiento de las condiciones para el ejercicio o garantías de derechos, no se requiere reserva legislativa o desarrollo normativo. Por ello, la Constitución en múltiples normas considera que los derechos serán de inmediata y directa aplicación. De lo contrario, los derechos no serían exigibles, no tendrían efecto útil, no podrían ser ejercidos por sus titulares. De exigirse siempre reserva de ley, se establecería una condición inadecuada que tornaría inútil el reconocimiento constitucional de derechos.

243. Se ha argumentado, con relación a esta consulta de norma, que la única forma de adecuar el sistema jurídico interno es a través de una reforma constitucional, que el tema requiere deliberación parlamentaria y que, en consecuencia, la adecuación corresponde exclusivamente a la Asamblea Nacional o a la Asamblea Constituyente. Al respecto, la persona representante del Registro Civil afirmó que “no es factible la aplicación de manera directa de la Opinión



*Consultiva 24/17 sin que medie reforma constitucional*<sup>74</sup>, y la persona representante de la Procuraduría General, en el mismo sentido, sostuvo que *“es necesaria una reforma constitucional que modifique la institución del matrimonio señalada en el artículo 67 de la Constitución.”*<sup>75</sup>

244. Sobre lo expuesto caben cuatro precisiones. La primera es que no es necesaria una modificación del texto constitucional sino considerar, por el bloque de constitucionalidad y por una interpretación sistemática, evolutiva e integral, que el texto de la Constitución se complementa con el de la CADH, interpretada por la OC24/17. La reforma constitucional para reconocer el matrimonio de parejas del mismo sexo sin duda alguna es conveniente pero no es necesaria. Cuando los derechos han sido reconocidos en instrumentos internacionales o por un órgano con competencia y autoridad para interpretarlos, el reconocimiento en el texto constitucional no resulta indispensable. La reforma constitucional no es un requisito previo para la vigencia o el goce efectivo de los derechos sin discriminación.

245. La segunda es que no hace falta debates ni consensos, o sea remisión al órgano parlamentario para discutir sobre el ejercicio de derechos, para evitar una exclusión irrazonable y una discriminación a un grupo humano que tiene protección constitucional. Al respecto, la Corte IDH ha determinado:

*... este Tribunal ha indicado que “la falta de un consenso al interior de algunos países sobre el respeto pleno por los derechos de las minorías sexuales no puede ser considerado como un argumento válido para negarles o restringirles sus derechos humanos o para perpetuar y reproducir la discriminación histórica y estructural que estas minorías han sufrido. El hecho de que ésta pudiera ser materia controversial en algunos sectores y países, y que no sea necesariamente materia de consenso no puede conducir al Tribunal a abstenerse de decidir, pues al hacerlo debe remitirse única y exclusivamente a las estipulaciones de las obligaciones internacionales contraídas por decisión soberana de los Estados a través de la Convención Americana.”*<sup>76</sup>

246. La tercera es que, desde que se expidió la Opinión Consultiva OC24/17, el 24 de noviembre de 2017, la Asamblea Nacional ha tenido la obligación de adecuar el sistema jurídico nacional a las normas de la CADH y a los derechos reconocidos por la interpretación autorizada por parte de la Corte IDH. A la fecha no existe siquiera iniciativa legislativa alguna. En consecuencia, se ha producido ya una omisión injustificable por parte de la Asamblea Nacional, cuyas consecuencias podría derivar en responsabilidad internacional del Ecuador ante el Sistema de Protección Internacional de Derechos Humanos. De ahí la necesidad de que la Corte Constitucional interprete de tal modo la Constitución para prevenir potenciales violaciones a derechos que puedan ser conocidos por órganos de derechos humanos competentes y cumplir con la obligación de adecuación.

247. Finalmente, las normas y las prácticas discriminatorias no deben ser convalidadas por procedimiento legislativo alguno ni aún por procesos de democracia directa. Una norma o práctica

<sup>74</sup> Alex Iván Bravo Bazaña, en representación de Vicente Taiano, Director General del Registro Civil, Identificación y Cedulación, comparecencia en la audiencia pública, 29 de marzo 2019.

<sup>75</sup> Marco Proaño, en representación de Iñigo Salvador, Procurador General del Estado, comparecencia en la audiencia pública, 29 de marzo 2019.

<sup>76</sup> Corte IDH, *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*. Sentencia. 24 de febrero de 2012, párrafo 92; Corte IDH. *Caso Duque vs. Colombia*. Sentencia de 21 de noviembre de 2016, párrafo 123.



discriminatoria aprobada democráticamente estaría en contra de la obligación general de respetar y garantizar derechos sin discriminación, que consta en el artículo 3 (1) de la Constitución. En este sentido, *“someter los derechos de las minorías a las decisiones de las mayorías no es constitucional ni acorde a un sistema democrático y por el contrario, agrava la situación de vulnerabilidad del grupo marginado y puede conducir a nuevas formas de discriminación.”*<sup>77</sup>

248. La interpretación constitucional se la puede ejercer a través de varios mecanismos, que se encuentran en las competencias de los jueces en general cuando ejercen competencias constitucionales, y de la Corte Constitucional en particular, en virtud del artículo 436 (1) de la Constitución:

*...ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias. Sus decisiones tendrán carácter vinculante.*

ii. *La transición para el reconocimiento del derecho al matrimonio de parejas del mismo sexo*

249. La Corte IDH, en relación con el derecho al matrimonio de parejas del mismo sexo ha expresado en la OC24/17:

*...esta Corte no puede ignorar que es posible que algunos Estados deban vencer dificultades institucionales para adecuar su legislación interna y extender el derecho de acceso a la institución matrimonial a las personas del mismo sexo, en especial cuando median formas rígidas de reforma legislativa, susceptibles de imponer un trámite no exento de dificultades políticas y de pasos que requieren cierto tiempo. Dado que estas reformas son fruto de una evolución jurídica, judicial o legislativa, que va abarcando otras zonas geográficas del continente y se recoge como interpretación progresiva de la Convención, se insta a esos Estados a que impulsen realmente y de buena fe las reformas legislativas, administrativas y judiciales necesarias para adecuar sus ordenamientos, interpretaciones y prácticas internos.*

*De cualquier manera, los Estados que aún no garanticen a las personas del mismo sexo su derecho de acceso al matrimonio, están igualmente obligados a no violar las normas que prohíben la discriminación de estas personas, debiendo por ende, garantizarles los mismos derechos derivados del matrimonio, en el entendimiento que siempre se trata de una situación transitoria*<sup>78</sup> (énfasis añadidos).

250. La Corte IDH reconoce que el proceso de adecuación normativa no es automático y que no basta con la mera expedición de la Opinión Consultiva OC24/17. Por la falta de adecuación inmediata, *de iure*, los Estados no incumplirían las obligaciones internacionales que se derivan de las interpretaciones de la Corte IDH a la CADH.

251. La Corte IDH también reconoce que pueden existir dificultades institucionales para la adecuación integral del sistema jurídico interno a los estándares internacionales. Efectivamente,

<sup>77</sup> Dejusticia, *Amicus curiae*, presentado el 9 de mayo de 2019, página 4-5.

<sup>78</sup> Corte IDH, *Opinión Consultiva OC24/17*, párrafos 226 y 227.

por ejemplo, para adecuar la Constitución a la interpretación de la CADH realizada por la OC24/17, se requiere un procedimiento riguroso, rígido, con múltiples controles y con requisitos especiales para que proceda la reforma, de conformidad con los artículos 441 al 444 de la Constitución. Este procedimiento requiere formalidades, debates y tiene tiempos prolongados y flexibles.

La Corte IDH, en un caso en que consideró que un Estado debía modificar su constitución para adecuar a la CADH y a la interpretación de la Corte IDH, decidió que *"el Estado debe modificar su ordenamiento jurídico interno, en un plazo razonable..."*<sup>79</sup>.

252. La Corte IDH *"insta a esos Estados a que impulsen realmente y de buena fe las reformas legislativas, administrativas y judiciales"*, lo que quiere decir que reconoce que para aplicar la interpretación auténtica de la CADH no se requiere exclusivamente reformas legislativas, sino que pueden ser adecuaciones administrativas y judiciales; y que también, en todos esos mecanismos, se pueden presentar dificultades institucionales. El momento de adecuación normativa, *de facto*, cuando se produjeren hecho que puedan considerarse actos por aplicación de normas o de interpretaciones inconstitucionales, es el momento en que tiene que tomarse la decisión. Si la decisión se basa en una norma o en una interpretación que pueda generar una diferencia de trato, basado en una categoría sospechosa y que restrinja o anule el ejercicio de un derecho, si no hay una justificación razonable, estamos sin duda alguna ante una discriminación, aún si no se ha adecuado la Constitución o las normas secundarias; es decir, estaríamos ante una violación de derechos fundamentales.

253. En relación con las adecuaciones administrativas, entonces, correspondería al Registro Civil realizar las adecuaciones cuando le corresponda. Esto es, cuando una pareja del mismo sexo acuda a registrar su matrimonio. Las autoridades del Registro Civil, según lo manifestaron en la audiencia pública, actuaron de forma *"apegada a derecho en cumplimiento a lo que establece el artículo 67 de la Constitución de la República, artículo 52 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, 81 de la Código Civil y demás normativas conexas."* Además, argumentaron que no es de aplicación directa la OC24/17 y que *"con su actuar tampoco han conculcado derecho constitucional ni fundamental alguno."*<sup>80</sup>

254. Esta Corte, en relación con un desalojo y al derecho a la vivienda, en cuanto a la responsabilidad de una agencia el ejecutivo y de la policía, y a los estándares que se derivan de instrumentos internacionales de derecho humanos, consideró:

*...queda claro que las autoridades administrativas..., al resolver los procesos sometidos a su conocimiento, se encontraban y se encuentran obligados a aplicar directa e inmediatamente la Constitución en su sentido material... este concepto incluye el texto constitucional, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos... lo dicho implica que autoridades administrativas... -como en este caso el intendente de policía- están en el deber inexcusable de interpretar toda la normativa que les corresponde aplicar... a la luz de las normas que componen la Constitución material...<sup>81</sup> (énfasis añadido).*

<sup>79</sup> Corte IDH, Caso *"La última tentación de Cristo"* (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. Punto resolutivo 4, página 39.

<sup>80</sup> Alex Iván Bravo Bajaña, en representación de Vicente Taiano, Director General del Registro Civil, Identificación y Cedulación, comparecencia en la audiencia pública, 29 de marzo 2019.

<sup>81</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N. 098-17-SEP-CC.



Esta Corte consideró que el intendente tenía “el deber inexcusable” de aplicar instrumentos internacionales de derechos. Bajo el mismo razonamiento, al Registro Civil le correspondería aplicar la OC24/17.

255. Esta Corte entiende que, por el control de constitucionalidad y de convencionalidad, toda autoridad pública está obligada a aplicar las normas constitucionales, las convencionales y las que se reconocen en los instrumentos internacionales de derechos humanos. De este modo, el Registro Civil tenía la obligación de aplicar la CADH y la interpretación derivada de la OC24/17. Sin embargo, por la interpretación restrictiva de la Constitución y de las leyes que definen el matrimonio y, además, la aún insuficiente cultura jurídica, que es precisamente uno de los obstáculos que impiden la aplicación directa de la Constitución y de otros instrumentos jurídicos de derechos humanos, el retraso de la aplicación del matrimonio igualitario resulta comprensible.

256. En relación con los jueces y juezas, cuando en uso de sus competencias constitucionales, conocen garantías constitucionales, tienen la obligación de brindar tutela efectiva a las personas víctimas de violaciones a sus derechos. Como se ha visto, los derechos que se pueden invocar y aplicar no solo son los reconocidos en la Constitución, sino también los que se deriven de instrumentos internacionales de derechos humanos y más que se deriven de la dignidad humana. En esta forma de adecuación de los instrumentos jurídicos internacionales, la práctica jurisdiccional ha tenido dificultades. En algunos casos se ha negado el derecho al matrimonio de personas del mismo sexo interpretando restrictivamente la Constitución y las leyes pertinentes. En otro caso, como el presente, se ha suspendido el caso y se ha consultado a la Corte. En el debate en la audiencia y en los medios de comunicación se han expresado múltiples opiniones, unas a favor y otras en contra en relación con el derecho al matrimonio igualitario, que reflejan estas dificultades que menciona la Corte IDH en la OC24/17.

257. La Corte Constitucional cuando conoce y resuelve, en ejercicio de sus competencias, sobre la aplicación de normas en casos concretos, la jurisprudencia vinculante respecto a garantías constitucionales (artículo 436.6), las acciones públicas de constitucionalidad (artículo 436.2), la absolución de una consulta de norma (artículo 428), como es el caso, o cuando ejerce otra competencia otorgada por la Constitución o la ley, entonces ese es el momento, cuando conoce la demanda, el pedido o selecciona un caso, de adecuar la normativa interna a los instrumentos internacionales de derechos humanos.

258. Postergar la adecuación normativa, cuando la Corte Constitucional ejerce sus competencias constitucionales, significaría incumplir el artículo 84 de la Constitución y el artículo 2 de la CADH, y dilatar innecesariamente el respeto y garantía de los derechos humanos que son obligaciones generales del Estado que emanan del artículo 1 de la CADH.

#### **El fin de la adecuación**

259. La finalidad de la adecuación, según el artículo 2 de la CADH, es realizar todas las reformas e interpretaciones en el sistema jurídico interno “*que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades*”. No es la adecuación por el mero cambio normativo ni a través de un procedimiento legislativo, sino hacer efectivos los derechos, de ahí la necesidad de adecuar de la manera más eficiente y oportuna.



260. La adecuación es un medio para lograr el ejercicio de derechos. Esos medios, por el margen de apreciación que tienen los Estados, son de libre configuración constitucional. Pero el fin está claro y no es negociable democrática o soberanamente por los Estados. En este sentido, si un medio no es adecuado para lograr el fin de respetar y garantizar derechos, simplemente no puede ni debe ser utilizado. El medio tiene que ser efectivo. En el caso de esta consulta, por las competencias constitucionales de esta Corte, el medio efectivo es esta sentencia.

261. La Asamblea Nacional y los demás funcionarios, tienen, en los ámbitos de sus competencias constitucionales y legales, el deber de cumplir con lo dispuesto por esta Corte y por la Corte IDH.

### 3.2. El control de convencionalidad

262. El control de convencionalidad surge de la obligación que tienen los Estados de cumplir con los tratados internacionales que ha ratificado soberanamente.

263. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organismos Internacionales (1988), recoge dos principios fundamentales para entender el control de convencionalidad:

*Artículo 26.- Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.*

*Artículo 27.- 1. Un Estado parte en un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado."*

El primero, denominado *pacta sunt servanda*, es una garantía para el cumplimiento de los tratados; el segundo, el compromiso de asumir de *buena fe* las obligaciones internacionales. Los tratados internacionales, en otras palabras, son normas jurídicas imperativas entre los Estados, en virtud del derecho internacional público.

264. En relación con la interpretación del texto del tratado por parte de un órgano establecido por el mismo tratado, como es el caso de la Corte IDH, hay que ir al mismo texto convencional, que establece que es el órgano que tiene competencia "*sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención*" (artículo 62.1). De forma explícita, el CADH reconoce dos competencias a la Corte: la contenciosa (artículo 62.3) y la consultiva (artículo 64.1):

*Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos.*

265. El control de convencionalidad del Estado para cumplir con los tratados debe entenderse tanto del texto, contexto y propósito como de las interpretaciones que hagan sus órganos.

266. En el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, el control de convencionalidad ha ido evolucionando. La primera sentencia que desarrolló la doctrina fue en el año 2006:

*La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de "control de convencionalidad" entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana (resaltado añadido).<sup>82</sup>*

267. La Corte IDH, en adelante, ha ido precisando las obligaciones que se derivan del control de convencionalidad y que esta Corte Constitucional las adopta: a) el control de constitucionalidad se complementa con el de convencionalidad y hay que hacerlas de oficio; b) el control de convencionalidad lo hacen las autoridades públicas en el marco de sus competencias; c) el control de convencionalidad es de tratados y de las interpretaciones de sus órganos; y, d) el control de convencionalidad también se aplica en las opiniones consultivas.

*a. El control de constitucionalidad se complementa con el de convencionalidad y hay que hacerlas de oficio*

268. La Corte IDH ha establecido que:

*...los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también "de convencionalidad" ex officio entre las normas internas y la Convención Americana...<sup>83</sup>*

*...todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un "control de convencionalidad" entre las normas internas y la Convención Americana...<sup>84</sup>*

269. De estas interpretaciones, se deriva que todo operador judicial, y esto debe incluir no solo a jueces y juezas, sino también a fiscales y a personas que se dedican a la defensa pública, deben conocer y aplicar, en lo que corresponda, los estándares desarrollados por la Corte IDH del mismo modo que lo harían con los preceptos constitucionales.

<sup>82</sup> Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, párrafo 124.

<sup>83</sup> Corte IDH, *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006, párrafo 128.

<sup>84</sup> Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010, párrafo 225.



**b. El control de convencionalidad lo hacen las autoridades públicas en el marco de sus competencias**

270. La Corte IDH en un inicio consideró que quienes, dentro del Estado, hacían control de convencionalidad eran los jueces y juezas. Luego se fue ampliando a los operadores de justicia, al poder legislativo, fuerzas armadas y finalmente consideró que todos los órganos y funcionarios de Estado tienen la obligación de realizar el control de constitucionalidad.<sup>85</sup>

*...la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo "susceptible de ser decidido" por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un "control de convencionalidad"... que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial...<sup>86</sup> (resaltado añadido).*

271. Las autoridades públicas deben actuar dentro del marco de sus competencias y de acuerdo con los procedimientos determinados en el derecho interno de cada Estado:

*Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un "control de convencionalidad" entre las normas internas y los tratados de derechos humanos de los cuales es Parte el Estado, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes...<sup>87</sup> (énfasis añadido).*

272. Esto quiere decir que autoridades administrativas, como el Registro Civil, y judiciales, como el Tribunal que hizo la consulta, deben aplicar las normas convencionales siempre que tengan, en los casos que conocen, competencias explícitas y procedimientos adecuados. En otras palabras, una autoridad civil no puede ejercer labores jurisdiccionales ni tampoco legislativas en razón del control de convencionalidad, pero tiene la obligación de cumplir y aplicar las normas vigentes, en particular los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

**c. El control de convencionalidad es de instrumentos internacionales de derechos humanos y de las interpretaciones de sus órganos**

273. El alcance del control de convencionalidad es sobre todo de tratados de derechos humanos y de los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que el Ecuador es parte. No es, por tanto, un control solo sobre los instrumentos del Sistema Interamericano, sino también que

<sup>85</sup> Corte IDH, *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, párrafo 1806; Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párrafo 3397; Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010, párrafo 236; Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010, párrafo 219; Corte IDH, *Caso Liakat Ali Alibux Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014, párrafo 151.

<sup>86</sup> Corte IDH, *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011, párrafo 239.

<sup>87</sup> Corte IDH, *Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012, párrafo 330.



debe entenderse de los tratados e instrumentos que se derivan de otros sistemas, como el de Naciones Unidas o del Sistema Andino de Integración en relación con normas de derechos humanos.

274. Muchos tratados tienen órganos de aplicación e interpretación de sus normas. En el caso de la CADH es la CIDH y la Corte IDH. En otros, como por ejemplo la Convención de los Derechos de los Niños es el Comité de Derechos de los Niños; en el de la CEDAW es su Comité; el del Pacto de Derechos Civiles y Políticos es el Comité de Derechos Humanos. El control de convencionalidad debe hacerse tomando en cuenta lo expresado en el texto como lo resuelto en casos o interpretaciones de los tratados realizado por los órganos de supervisión del tratado.

*d. El control de convencionalidad es complementario y subsidiario*

275. El control de convencionalidad se complementa al control de constitucionalidad. Toda autoridad pública, en el ámbito de sus competencias, debe observar tanto la Constitución como la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH, y cuando corresponda, según la convención, la doctrina desarrollada por los mecanismos de protección internacional de derechos humanos. Lo que no dicen las normas o interpretaciones nacionales, se complementa con las normas y las interpretaciones de órganos internacionales de derechos humanos.

276. El control de convencionalidad es subsidiario. En primer lugar lo tienen que hacer las autoridades nacionales y, en su defecto, en segundo lugar, intervienen los mecanismos y organismos internacionales de derechos humanos.

La Corte IDH ha reconocido estos principios en los siguientes términos:

*...el control de convencionalidad es una obligación propia de todo poder, órgano o autoridad del Estado Parte en la Convención, los cuales deben, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, controlar que los derechos humanos de las personas sometidas a su jurisdicción sean respetados y garantizados. Así adquiere sentido el mecanismo convencional, el cual obliga a todos los jueces y órganos judiciales a prevenir potenciales violaciones a derechos humanos, las cuales deben solucionarse a nivel interno teniendo en cuenta las interpretaciones de la Corte Interamericana y, solo en caso contrario, pueden ser considerados por ésta, en cuyo supuesto ejercerá un control complementario de convencionalidad.<sup>88</sup>*

*e. El control de convencionalidad derivado de las opiniones consultivas*

277. Se ha dicho que la Opinión Consultiva era una interpretación obligatoria respecto al Estado que consulta. En el caso de la OC24/17 obligaría exclusivamente a Costa Rica.<sup>89</sup>

278. La competencia consultiva tiene como legitimado activo a los Estados y a los órganos de la Organización de Estados Americanos (artículo 64). En el procedimiento de consulta, recibida la

<sup>88</sup> Corte IDH, *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, párrafo 72.

<sup>89</sup> Carlos Arsenio Larco, *Amicus curiae*, 2 de abril de 2019, párrafo IV.

solicitud de consulta, el Secretario de la Corte IDH transmite a todos los Estados miembros, a todos sus órganos pertinentes (artículo 73 del Reglamento de la Corte IDH) y a todas las personas o instituciones interesadas, suele recibirse las opiniones en audiencias públicas y las opiniones tienen un formato de sentencia interpretativa que se hace conocer a todos los Estados. Esto denota que la interpretación no compete exclusivamente al Estado que consulta, sino a todos los miembros.

279. La Corte IDH ha considerado que tanto la jurisprudencia de casos contenciosos como las opiniones consultivas comparten el propósito de proteger los derechos de los seres humanos y que son una fuente que contribuye a lograr el eficaz respeto y garantía de los derechos humanos. De ahí que, para hacer el control de convencionalidad, debe observarse también las opiniones consultivas:

*...la Corte estima necesario recordar que, conforme al derecho internacional, cuando un Estado es parte de un tratado internacional, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dicho tratado obliga a todos sus órganos, incluidos los poderes judicial y legislativo, por lo que la violación por parte de alguno de dichos órganos genera responsabilidad internacional para aquél. Es por tal razón que estima necesario que los diversos órganos del Estado realicen el correspondiente control de convencionalidad, también sobre la base de lo que señale en ejercicio de su competencia no contenciosa o consultiva, la que innegablemente comparte con su competencia contenciosa el propósito del sistema interamericano de derechos humanos, cual es, "la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos."<sup>90</sup>*

280. Esta Corte ha reconocido ya la obligación de hacer control de convencionalidad, en el marco de aplicar el derecho más favorable en el sistema jurídico ecuatoriano:

*...el control de constitucionalidad no debe ser visto como el único mecanismo a ser implementado por la Corte sino que además se debe tener en cuenta la existencia del control de convencionalidad como el mecanismo por medio del cual los jueces nacionales pueden efectuar el análisis de una norma, tomando en consideración la Convención Americana de Derechos Humanos, las sentencias que dotan de contenido a la Convención emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y todos aquellos instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador, en suma, aquello que se denomina el ius comune interamericano<sup>91</sup> (resaltado añadido).*

281. Dentro del marco del control de convencionalidad, en el caso conocido como Satya, este Corte utilizó ya los parámetros de la Opinión Consultiva OC24/17 y la consideró claramente un instrumento vinculante de aplicación directa en el sistema jurídico ecuatoriano:

*...la Opinión Consultiva OC 24/17, instrumento internacional que, por expresa disposición del artículo 424 de la Constitución de la República y por constituir*

<sup>90</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14. Resolución de 19 de agosto de 2014, párrafo 31.

<sup>91</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Caso No. 0014-13-IN y acumulados No. 0023-13-IN y No. 0028-13-IN; Sentencia No. 003-14-SIN-CC del 17 de septiembre de 2014, página 19.



*interpretación oficial del órgano interamericano encargado de determinar el sentido y alcance de las disposiciones convencionales relacionadas con la protección de derechos humanos, se entiende adherido al texto constitucional y es de aplicación directa, inmediata y preferente, en tanto su contenido sea más favorable para el efectivo ejercicio y protección de derechos reconocidos...*<sup>92</sup> (énfasis añadido).

282. Por todas estas razones, las autoridades de Estado en general, y los operadores de justicia en particular, están obligados a realizar control de convencionalidad en el marco de sus competencias y procedimientos. Esto es, cuando en el ejercicio de sus funciones, encuentren normas más favorables o estándares internacionales en los tratados, instrumentos internacionales, opiniones consultivas, observaciones generales y más, deberán aplicar la norma que mejor efectivice el ejercicio de derechos.

283. El control de convencionalidad tiene estrecha relación con el control de constitucionalidad. La Constitución, en su artículo 11 (3), reconoce el control de constitucionalidad y el de convencionalidad, cuando determina que:

*Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte (énfasis añadido).*

En concordancia con esta norma, el artículo 426, reitera las fuentes de los derechos y también la obligación de las autoridades del Estado y añade, en casos que se entiende hay antinomia, que se aplicarán las normas más favorables:

*Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente (énfasis añadido).*

284. La aplicación directa quiere decir que la Constitución, como cualquier otra norma, si tiene relación con el caso, debe ser aplicada, exista o no regulación normativa. Cuando hay una ley que regula la Constitución, no significa que sus normas se suspenden, siguen teniendo validez y vigencia y, junto con las leyes, cuando fuere necesario, deben ser aplicables. El juzgador debe tratar de armonizar el sistema jurídico a través de una interpretación constitucional o, si no es posible cuando hay antinomias, de la aplicación directa de la Constitución.

285. La aplicación inmediata quiere decir que siempre que la Constitución deba ser aplicada, no debe suspenderse su aplicación ni tampoco condicionarse a otros factores del tipo reglamentación, falta de ley o revisión superior.

286. Conviene precisar el alcance del control de constitucionalidad y convencionalidad. En primer lugar, para hacer efectiva la supremacía de la Constitución y de los instrumentos de derecho humanos más favorables, la aplicación directa de las normas constitucionales y de

<sup>92</sup> Corte Constitucional del Ecuador, *Sentencia N. 184-18-SEP-CC*, 29 de mayo de 2018, página 58



instrumentos internacionales es una garantía normativa que debe tener impacto jurisdiccional, de lo contrario no tendría efecto práctico. Los operadores de justicia tienen que incorporar como parte del sistema jurídico ecuatoriano las normas constitucionales, convencionales, la doctrina de los mecanismos de protección internacional de derechos humanos, entre las que se encuentran las opiniones consultivas.

287. En segundo lugar, si se les priva a los jueces y juezas de aplicar en sus casos concretos, ya por vacíos o ya por antinomias, la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos más favorables, el control de constitucionalidad y el de convencionalidad serían inócuos y se dejaría sin eficacia la supremacía constitucional y la obligación de interpretar más favorablemente los derechos.

288. La eficacia normativa de la Constitución tiene sentido cuando quienes interpretan y aplican normas jurídicas en su trabajo cotidiano, en particular los jueces y las juezas, pueden y deben aplicar la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos cuando son más favorables. Si de lo que se trata es de proteger los derechos de las personas y de la naturaleza, aplicar las normas constitucionales y de los instrumentos internacionales es una forma de garantizarlos y de prevenir violaciones.

289. La Procuraduría General del Estado, en su comparecencia en segunda instancia, según consta en el documento de consulta, consideró que “se pretende que el Juez ejerza funciones exclusivas de la Corte Constitucional” (fs.5). De igual forma, el Tribunal consultante considera que la Corte Constitucional es el “único intérprete de la Constitución” (fs. 7). También se afirmó que el juzgador si inaplica una norma legal, prevarica.

290. Con lo dicho se pueden aclarar los equívocos enunciados. El juez y la jueza sí tienen competencias para realizar control de constitucionalidad y de convencionalidad, como cualquier otra autoridad pública en el ámbito de sus competencias. La Corte Constitucional es el máximo intérprete de la Constitución y sus interpretaciones tienen el carácter de precedente, que son normas jurídicas que tienen alcance general, abstracto y obligatorio, pero no puede ni debe ser considerado el único intérprete. Con relación a si un juez o jueza prevarica por inobservar una norma que considera inconstitucional y aplicar la Constitución, los operadores de justicia no prevarican.

### 3.3. La responsabilidad internacional si se inobserva la Opinión Consultiva OC24/17

291. Si los Estados inobservan una norma convencional y por ello, cuando se cumplen los requisitos y procedimientos correspondientes, puede ser declarado internacionalmente responsable por incumplir sus obligaciones ante la comunidad internacional, no cabe duda que esa norma es vinculante. Así expresamente lo dispone el artículo 63 (1) de la CADH:

*Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.*

292. Efecto similar a las normas de la Convención, tienen las interpretaciones en un caso y también en una Opinión Consultiva:

*...las opiniones consultivas son concebidas en la Convención como pronunciamientos que permiten advertir a los Estados del riesgo que asumen, llegado el caso, de que se les reclame y se declare su responsabilidad si su proceder no se ajusta a aquellos<sup>93</sup> (resaltado añadido).*

293. Consecuentemente, si un caso en Ecuador en el que se desconozca lo dispuesto en una Opinión Consultiva llega a conocimiento de la Corte IDH, éste será declarado responsable internacionalmente por violar sus compromisos internacionales.

294. En concreto, la Corte IDH afirma que si Ecuador niega el derecho al matrimonio a parejas del mismo sexo, sin advertir la obligación que deriva de su interpretación autorizada, estaría violando las obligaciones derivadas de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

295. La Corte Constitucional tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos reconocidos en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos más favorables y, de este modo, prevenir la declaración de violaciones a los compromisos internacionales y a posibles determinaciones de responsabilidad internacional por violar derechos humanos.

### 3.4. El reto de la adecuación en las prácticas

296. El deber de adecuar el sistema jurídico interno a los derechos y estándares internacionales de derechos humanos cuando fueren más favorables, no se agota con las reformas normativas. La exigencia internacional también es el cambio en las prácticas.

297. En las prácticas nos encontramos con estereotipos, con tradiciones, intolerancia hacia las personas diversas que, con distintos grados de radicalización, acaban discriminando, “generando la homofobia, lesbofobia y transfobia que impulsan los crímenes de odio...”<sup>94</sup> y hasta llegar a violencias físicas tanto en el ámbito público como privado.

298. En relación con el derecho al matrimonio, el acceso a esta importante institución sin duda enriquece el disfrute y goce del derecho a la familia al ampliar los titulares del derecho. Sin embargo, el solo hecho del matrimonio no es garantía para evitar y prevenir la discriminación y la violencia. En la vida cotidiana es importante cómo se relacionan las personas entre sí, el respeto, la calidad de las relaciones, la consideración y valoración mutua, la disminución de los niveles de violencia<sup>95</sup>, el fortalecimiento de los vínculos afectivos, y todo esto implica ir más allá de la adecuación formal.

299. Adecuar las prácticas a los derechos y a su contenido requiere una labor que se la hace a través de políticas públicas diseñadas participativamente, tal como lo prescribe el artículo 85 de

<sup>93</sup> Corte IDH, *Opinión Consultiva OC/24-17*, párrafo 13.

<sup>94</sup> Corte IDH, *Opinión Consultiva OC/24-17*, párrafo 47.

<sup>95</sup> Según el INEC, 63.2% de mujeres en promedio han sufrido algún tipo de violencia, de esas mujeres, el 62% sufrió violencia de género estando casada. En INEC, *Violencia de género: el primer paso es no ser una víctima más* (INEC: Ecuador, 2012), en <http://www.ecundorencifras.gob.ec/violencia-de-genero/>



la Constitución, e inspiradas en los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos más favorables.

### DECISIÓN

**300.** En mérito de lo expuesto, de conformidad con el artículo 428 de la Constitución y 143 de la LOGJCC, la Corte Constitucional resuelve:

1. Determinar que la Opinión Consultiva OC24/17, "Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)", expedida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 24 de noviembre de 2017, es una interpretación auténtica y vinculante de las normas de la CADH, que forma parte del bloque de constitucionalidad para reconocer derechos o determinar el alcance de derechos en Ecuador.

2. Establecer que no existe contradicción entre el texto constitucional con el convencional sino más bien complementariedad. Por la interpretación más favorable de los derechos, el derecho al matrimonio reconocido a parejas heterosexuales se complementa con el derecho de parejas del mismo sexo a contraer matrimonio. La Constitución, de acuerdo al artículo 67, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de acuerdo a los artículos 1.1, 2, 11.2, 17 y 24 de la Convención, interpretada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante la Opinión Consultiva OC24/17, reconocen el derecho al matrimonio entre hombre y mujer y el derecho al matrimonio entre parejas del mismo sexo.

3. Disponer que el Tribunal consultante interprete el sistema normativo a la luz de esta sentencia y ordene que el Registro Civil registre el matrimonio de los accionantes, toda vez que no es necesaria una reforma constitucional al artículo 67 de la Constitución de la República del Ecuador. Tampoco son necesarias reformas previas, para el caso concreto, a los artículos 52 de la Ley Orgánica de Gestión de Identidad y Datos Civiles, y 81 del Código Civil.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**RAZÓN:** Siento por tal que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Ali Lozada Prado (voto concurrente), Daniela Salazar Marín; y, cuatro votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria del miércoles 12 de junio de 2019. Lo certifico.-

  
Dra. Alda García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**





**Caso Nro. 0011-18-CN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrita el día jueves 13 de junio del dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en el Acta de la sesión respectiva. - **Lo certifico.**

  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

AGB



Voto Salvado  
Caso No. 11-18-CN

**Caso No. 11-18-CN**

**Voto Salvado del Juez Hernán Salgado Pesantes**

**Jueces adherentes:**

**Carmen Corral Ponce  
Enrique Herrería Bonnet  
Teresa Nuques Martínez**

1. Me aparto del voto del Juez Ramiro Ávila Santamaría, por varias razones que se irán analizando a continuación. Primero, considero que el análisis desarrollado en su ponencia no se enmarca dentro de la naturaleza jurídica de la consulta de norma, mecanismo de control constitucional que tiene por objeto garantizar la **supremacía** de la Constitución.
2. Punto básico de mi disidencia con el Juez ponente y con las demás Juezas y Jueces tiene que ver con el uso y abuso de la interpretación constitucional, llevada al extremo de hacer desaparecer la oposición de la Ley Suprema al denominado "matrimonio igualitario". ¿Será una nueva forma de ilusionismo constitucional? Para mí es un proceso de **mutación arbitraria** que destruye la supremacía de la Ley Fundamental.<sup>1</sup>
3. El raciocinio jurídico o lógica jurídica nos conduce a sostener que no puede existir una interpretación *ad infinitum*, que trastoque la claridad y concisión del lenguaje formal.<sup>2</sup> Consideremos que si cualquier disposición constitucional de la parte dogmática u orgánica, especialmente en la primera, puede ser cambiada bajo la argumentación que existe una duda, sin importar la claridad del texto, entraríamos en ese proceso de mutación arbitraria.

<sup>1</sup> Los argumentos jurídicos que sustentó se fundamentan en mis conocimientos y experiencia (más de cincuenta años de constitucionalista, doce años de Juez de la Corte IDH, de los cuales 3 de vicepresidente y 2 de presidente).

<sup>2</sup> Para el Juez constitucional que piensa que ya no estamos en la época de la interpretación *exegética* debo recordarle que, este método preconizado por la respectiva Escuela, se dio en los años posteriores a la codificación francesa (1804), para la mitad del siglo XIX el método *exegético* cayó en desuso frente a los aportes del doctrinario alemán Savigny, de los profesores franceses Saleilles y especialmente Gény padre de la interpretación moderna. Ver un breve resumen en "Introducción al Derecho" del autor. CEP cuarta edición, 2019, pp. 183 y ss.

4. Como Juez constitucional afirmo que ni siquiera para proteger un derecho humano debemos convertirnos en sepultureros de la Constitución. ¡Estamos en el Siglo XXI! Para la vigencia de los derechos el Estado Constitucional siempre contó con la institución de la reforma constitucional que permite modificar la Carta Fundamental. Hay que tener presente que el juez constitucional no es un legislador y menos todavía legislador constituyente.
5. Por otro lado, Constitución de 2008 detalla los mecanismos aplicables para su interpretación cuando esta es necesaria frente a una norma oscura o ambigua, si la disposición no lo es no habría nada que interpretar y sería un contrasentido invocar la interpretación, cosa explicable sólo por razones ideológicas o políticas. En el presente caso, el artículo 67, inciso segundo, de la Constitución es claro y conciso: *"El matrimonio es la unión entre hombre y mujer..."*<sup>3</sup>
6. Además, el artículo 427 establece como primera herramienta hermenéutica la literalidad del texto normativo, en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, por lo cual, la Constitución ordena que para interpretar sus disposiciones se aplicarán, inicialmente, los métodos literal y sistemático.
7. Como fue dicho, al ser el artículo 67 de la Constitución un precepto jurídico con una estructura de un alto grado de concreción, esta norma no admite interpretaciones contrarias a la literalidad de su texto. Uno de los principios de la hermenéutica jurídica es que no procede otorgar un sentido diverso a una norma cuyo contenido y alcance es claro y preciso.
8. El método sistemático, según lo define la propia Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es aquel que busca la comprensión del sentido de la norma *"...a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía"*. En tal virtud, según este método, las disposiciones constitucionales deberán ser examinadas en conjunto con el contexto general del cuerpo normativo, es decir, sin excluir la integralidad de sus disposiciones para garantizar su coexistencia y armonía. Y, en este caso, el siguiente artículo 68 en su inciso final con similar claridad ratifica *"La adopción corresponderá sólo a parejas de distinto sexo."*
9. La forzada interpretación que promueve el texto del Juez ponente, no se ajusta al artículo 427 de la Constitución. En primer lugar, desconoce la literalidad del artículo 67 de la Ley Fundamental al otorgarle un sentido que no tiene, que lo

<sup>3</sup> El juez que piensa que sí cabe la interpretación porque la norma no incluyó la palabra "exclusivamente" para referirse al hombre y mujer –en mi criterio- debe realizar un curso de hermenéutica constitucional y general.



modifica por completo. Y, en segundo lugar, no se precautela la integralidad del texto constitucional, porque se realiza una interpretación que desconoce y anula otras disposiciones constitucionales, como pueden ser el artículo 68 de la adopción, también el 69 que se refiere a los padres y madres (paternidad y maternidad). E incluso anula los mecanismos de reforma constitucional.

10. En síntesis, se interpretó un texto constitucional ignorando su claro e inequívoco tenor literal, lo cual provocó un menoscabo sistemático de otras normas constitucionales, concretamente, aquellas que establecen las formas en que un artículo de la Constitución puede ser modificado (mediante enmienda o reforma parcial).
11. Finalmente, debo recordar que la **consulta de norma** permite verificar la compatibilidad de las normas infra constitucionales con la Constitución o con instrumentos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, **la Opinión Consultiva OC 24-17 no constituye un instrumento internacional**, inclusive, ésta no conlleva una obligación que genere efectos directos y mediatos en un Estado, pues su propio texto “...*insta a esos Estados a que impulsen realmente y de buena fe las reformas legislativas, administrativas y judiciales necesarias para adecuar sus ordenamientos, interpretaciones y prácticas internos...*”. (Énfasis me pertenece).

A continuación desarrollaré mis argumentos jurídicos:

### I. Supremacía y control constitucional

12. La Constitución ocupa un nivel normativo superior en el ordenamiento jurídico, pues sus contenidos prevalecen respecto del resto de disposiciones y, además, otorgan las condiciones de validez de las normas, las mismas que deberán guardar conformidad formal y material con el texto constitucional.
13. En este orden de ideas, el artículo 424 de la Constitución de la República establece, que:

*“La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.”*

14. A efectos de garantizar la supremacía constitucional, se contemplan distintos mecanismos y herramientas jurídicas. Dentro de éstas, se prevé la garantía normativa de la Constitución, la cual se precautela por intermedio del control

constitucional, cuyo propósito esencial es que todo órgano con potestad normativa, **enmarque su actuación en los preceptos constitucionales, por su condición suprema y jerárquica superior en el ordenamiento jurídico.**

15. La Constitución reconoce varios mecanismos de control constitucional, uno de ellos se ejerce a través de la denominada consulta de norma.

## **II. La consulta de norma como un mecanismo del control concreto de constitucionalidad**

16. El artículo 428 de la Constitución de la República, dispone:

*“Art. 428.- Cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días, resolverá sobre la constitucionalidad de la norma.”*

17. En tal virtud, en el sistema ecuatoriano, la consulta de norma surge en el evento en que un operador de justicia considera que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos cuando estos establecen derechos más favorables. De elevarse la consulta a la Corte Constitucional y al admitirse a trámite, este Organismo está en la obligación de analizar la norma invocada, con la finalidad de verificar su compatibilidad con el texto constitucional para garantizar su supremacía.
18. En cuanto al tipo de disposiciones susceptibles de ser consultadas por los operadores de justicia, se aprecia que el artículo 428 de la Constitución se refiere, de manera general, a cualquier “...norma jurídica...”.
19. Sin embargo, esta prescripción debe ser leída en la integralidad del texto constitucional, esto es, atendiendo a la finalidad de la consulta de norma. Entonces, si el objeto del control constitucional es garantizar la supremacía de la Constitución, es claro que sus disposiciones no son susceptibles de ser controladas, pues ésta constituye su propio canon o parámetro de constitucionalidad.
20. En nuestro ordenamiento jurídico, la Corte Constitucional está facultada para examinar la compatibilidad de normas constitucionales únicamente en un caso



puntual: el artículo 106 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece el control de enmiendas, reformas y cambios constitucionales, una vez que han sido aprobadas, en cuyo caso podrá cuestionarse solamente vicios de procedimiento ocurridos en la tramitación de dichas modificaciones.

21. Es decir, la única modalidad de control de constitucionalidad respecto de la propia Constitución, es el que opera respecto de disposiciones que han sido enmendadas, reformadas o incluidas mediante un cambio de Constitución; sin embargo, este tipo de control es **abstracto y eminentemente formal**, por lo que nada tiene que ver con la consulta de norma.
22. En consecuencia, no cabe que dentro del control de constitucionalidad, el objeto de análisis sea un precepto contenido en la propia Norma Fundamental desde su promulgación, pues entre normas que ostentan el mismo rango – *en este caso constitucional* –, no se podría solventar una diferencia bajo el criterio de la supremacía jerárquica de un precepto sobre otro<sup>4</sup>, aspecto que constituye un fundamento esencial del control de constitucionalidad.
23. Muy distinta es la tarea hermenéutica que poseen los Jueces en la resolución de casos concretos, en cuya circunstancia podrán privilegiar cierta disposición constitucional por sobre otra, atendiendo a las particularidades específicas, pues, por ejemplo, algún enunciado permitirá un mejor ejercicio de derechos en la resolución de un caso concreto. Pero este ejercicio es distinto en el control de constitucionalidad, que confronta dos disposiciones de distinto rango para determinar la adecuación de la inferior respecto de la superior.
24. Por estas razones, no puedo estar de acuerdo con el argumento que consta en el párrafo 10 de la ponencia del Juez Ramiro Ávila, que constituye la base de su análisis, pues sostiene que: *“La Constitución ni la ley excluyen la posibilidad de que esta norma jurídica [la consultada] pueda ser una norma de la misma Constitución.”*. Aspecto que, por las consideraciones apuntadas, es incompatible con la naturaleza del control de constitucionalidad.

<sup>4</sup> Sobre la dificultad de aplicar un criterio jerárquico respecto de normas del mismo rango, específicamente disposiciones constitucionales, la doctrina advierte que: *“Lo dicho ha de aceptarse salvo que se comparta la tesis de que las normas de ciertos documentos, singularmente de las Constituciones, tienen distinta jerarquía, de manera que, entre otras cosas, cabría hablar de normas constitucionales inconstitucionales. Pero aquí dejaremos de lado esta tesis.”*. PRIETO SANCHÍS, Luis. *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*. Madrid, Editorial Trotta, 2014, pág. 177.



### III. Objeto de la consulta de norma No. 11-18-CN

25. La lectura de la consulta efectuada por los Jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, permite concluir que los consultantes incurrir en varios equívocos dentro de su petición. En ciertos pasajes pretenden que se examine la constitucionalidad de una Opinión Consultiva emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, o incluso cuestionan la constitucionalidad de contenidos previstos en la propia Constitución.

26. No obstante, la Sala de Admisión de este Organismo, examinó aquellos argumentos y circunscribió el cuestionamiento dentro del ámbito de control compatible con la naturaleza jurídica de la consulta de norma, como mecanismo de control constitucional.

27. Como se aprecia del auto expedido el 6 de marzo de 2019 por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, la relevancia establecida a partir de la presente consulta radica en el siguiente problema jurídico:

*“9. De la consulta de norma presentada, se infiere que la autoridad jurisdiccional considera que **existe una antinomia entre el contenido de los artículos 52 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Públicos y el artículo 81 de Código Civil, y el de la Constitución de la República del Ecuador y la Opinión Consultiva OC-24/17.**” (Énfasis agregado)*

28. El objeto de la presente consulta de norma, por consiguiente, radica en determinar la constitucionalidad de los artículos 52 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Públicos y 82 del Código Civil. Para tal efecto, se contrastará su contenido a la luz de la Constitución y de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

29. Así planteado el problema por parte de la Sala de Admisión, llama la atención que el voto del Juez ponente omita el examen de constitucionalidad de las normas infra constitucionales objeto de la consulta. Por el contrario, en el párrafo 22 de su propuesta, se limita a señalar, que: *“22. Esta consulta no trata de forma directa la constitucionalidad de los artículos 52 de la LOGIDAC, 81 del CC y de las demás normas y reglamentos existentes que regulan a nivel infraconstitucional el matrimonio.”*

30. La Corte Constitucional debe actuar en el marco de sus competencias constitucionales y legales, sin que, de ningún modo, pueda ejercer atribuciones que no le han sido asignadas.

31. La función “pedagógica” de la Corte Constitucional no puede sobrepasar sus atribuciones; es decir, si bien a este Organismo le corresponde expedir jurisprudencia que guíe la actuación de los operadores de justicia, aquello debe ser ejercido en el marco de las competencias constitucionales y legales. No puede, por lo tanto, bajo pretexto de orientar la tarea jurisdiccional, actuar en una consulta de norma atendiendo a aspectos ajenos a la naturaleza jurídica de esta herramienta.

32. Dicho aquello, y en función del artículo 428 de la Constitución de la República, se actuará de acuerdo con el objeto de la consulta de norma y lo señalado por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, esto es, se confrontarán las normas consultadas con el texto constitucional, concretamente, con el artículo 67; y, también se examinará si la Opinión Consultiva OC-24/17 es un instrumento internacional de derechos humanos susceptible de ser contrastado mediante una consulta de norma.

#### IV. Normas jurídicas objeto de la consulta de norma

33. Las normas cuya constitucionalidad se consulta, disponen:

- **Código Civil:**

*“Art. 81.- Matrimonio es un contrato solemne por el cual un hombre y una mujer se unen con el fin de vivir juntos, procrear y auxiliarse mutuamente.”*

- **Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Públicos:**

*“Art. 52.- Autoridad ante quien se celebra e inscribe el matrimonio. El matrimonio es la unión entre un hombre y una mujer y se celebra e inscribe ante la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación. Fuera del territorio ecuatoriano, se celebra e inscribe ante el agente diplomático o consular, si al menos uno de los contrayentes es ecuatoriano.*

*La autoridad competente, antes de la celebración de un matrimonio, deberá verificar el registro personal único de los contrayentes y que estos estén legalmente habilitados para contraer matrimonio civil, de lo cual se dejará constancia en el acta respectivo. La falta de esta solemnidad ocasionará la sanción administrativa, civil y penal de la autoridad que celebró el matrimonio, sin perjuicio de la nulidad del matrimonio a la que pueda haber lugar, de conformidad con la Ley.” (Énfasis agregado)*



V. Disposiciones constitucionales o de instrumentos internacionales de derechos humanos presuntamente vulneradas

34. En el análisis que prosigue, se examinará, inicialmente, el contenido de la disposición constitucional invocada por los operadores consultantes; y, posteriormente, se revisará el estatus jurídico de la Opinión Consultiva OC 24-17, para efectos de establecer si ésta puede ser concebida como un instrumento internacional de derechos humanos.

**Norma constitucional invocada por los consultantes**

35. El artículo 67 de la Constitución de la República, dispone:

*"Art. 67.- Se reconoce la familia en sus diversos tipos. El Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Estas se constituirán por vínculos jurídicos o de hecho y se basarán en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes.*

***El matrimonio es la unión entre hombre y mujer, se fundará en el libre consentimiento de las personas contrayentes y en la igualdad de sus derechos, obligaciones y capacidad legal."***  
(Énfasis añadido)

36. En este contexto, de la lectura de la norma constitucional, se desprende que ésta versa sobre dos aspectos: **i.** La familia; y, **ii.** La institución del matrimonio.
37. Respecto de la familia, se observa que el constituyente la reconoce en sus diversos tipos, que podrán constituirse por vínculos jurídicos o de hecho. Adicionalmente, la norma se refiere acerca de la institución del matrimonio, que constituye una de las formas de configurar una familia, sin que ésta sea la única.
38. En el supuesto caso que sea necesario aplicar los métodos de interpretación reconocidos en la propia Ley Suprema para comprender el sentido del inciso segundo del artículo 67 de la Constitución, acudimos -como fue dicho- al artículo 427 de la Norma Fundamental que establece:

*"Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los*



*derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional.”*

39. De esta manera, el artículo 427 de la Constitución dispone que para interpretar las normas constitucionales se deberá acudir necesariamente al tenor literal que más se ajuste a la integralidad del texto supremo; y, **únicamente, en caso de duda**, se podrán aplicar otros mecanismos de interpretación. A continuación se aplicarán estos métodos para comprender el sentido del precepto constitucional objeto de análisis.

#### **a) Método literal de interpretación constitucional**

40. La Constitución de la República, con meridiana claridad, establece que el matrimonio es la unión entre el hombre y la mujer. Al respecto, es fácil colegir que dicha disposición no admite otra interpretación que la establecida en su texto, pues conlleva una norma jurídica con un alto grado de concreción y especificidad.

41. En efecto, el artículo 67, en su segundo inciso, conceptualiza la figura del matrimonio y, para tal efecto, detalla con suficiente determinación cuáles son los elementos indispensables que lo configuran: **i.** Unión entre hombre y mujer; **ii.** Libre consentimiento de las personas contrayentes; y, **iii.** La igualdad de sus derechos, obligaciones y capacidad legal.

42. Esto descarta que su configuración responda a la de un principio constitucional, norma jurídica que se caracteriza por tener un amplio grado de indeterminación<sup>5</sup> y que, por tal motivo, requiere otros mecanismos hermenéuticos para establecer su sentido.

43. Por el contrario, el inciso segundo del artículo 67 de la Constitución de la República, posee claridad conceptual, que facilita su comprensión ya que no existe duda sobre su alcance. Bajo estas características de la norma, es evidente que su interpretación debe ser efectuada siguiendo su literalidad pero sin descuidar la integralidad del texto constitucional.

44. Si un enunciado normativo es claro y su sentido puede obtenerse sin ninguna complejidad hermenéutica, el método literal es idóneo para comprender el alcance del precepto. Por el contrario, si una disposición posee un elevado nivel de ambigüedad, vaguedad e indeterminación, se exigirá, para una adecuada

<sup>5</sup> GUASTINI, Riccardo. *Interpretar y argumentar*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2014, pág. 187.

interpretación, acudir a otros mecanismos diversos y adecuados según el tipo de norma.

45. Por lo tanto, si no existe duda sobre el alcance de una norma constitucional, es idóneo, conforme con la propia Constitución, seguir su sentido gramatical y sistemático.

46. En el caso que nos ocupa, la interpretación gramatical es el medio apropiado para analizar una disposición como la prevista en el inciso segundo del artículo 67 de la Constitución de la República, porque aquella prescripción está estructurada con la inclusión de todos los elementos que componen la figura del matrimonio, definido como la unión entre un hombre y una mujer.

#### b) Método sistemático de interpretación constitucional

47. Adicionalmente, la interpretación de preceptos constitucionales también debe sustentarse en una mirada sistemática del texto constitucional, pues el sentido y alcance de las normas de la Constitución tendrá que ajustarse a la integralidad de su texto.

48. Este método de interpretación parte de la premisa de que el ordenamiento jurídico concebido constituye una unidad sistemática, lo cual provoca que las normas deberán guardar un orden y armonía externa e interna, es decir, los distintos cuerpos de normas deberán mantener coherencia entre sí, pero además, sus disposiciones estarán concatenadas y, solo en ese contexto integral, deberán ser entendidas.

49. Al respecto es oportuno recordar lo dicho por Norberto Bobbio:

*“Entendemos por sistema una totalidad ordenada, o sea un conjunto de entes, entre los cuales existe cierto orden. Para poder hablar de orden es necesario que los entes constitutivos **no estén tan solo en relación con el todo, sino que estén también en relación de coherencia entre sí.**”*  
 (Énfasis añadido)<sup>6</sup>

50. Por este motivo, con acierto, el artículo 3 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional define a la interpretación sistemática como el método que busca la comprensión del sentido de la norma *“...a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía.”*

<sup>6</sup> BOBBIO, Norberto, *Teoría General del Derecho*. Bogotá: Editorial Temis, cuarta edición, 2013, pág. 180.



51. En consecuencia, la interpretación sistemática exige estudiar el sentido y el alcance de una norma en su contexto general, lo cual incluye la obligación de examinar todas las normas y su finalidad según la Constitución, a fin de resguardar la coexistencia de las disposiciones jurídicas que la integran.
52. Por lo tanto, en aplicación de este método hermenéutico, la Constitución es un cuerpo normativo que contiene en un orden sistemático prescripciones que deben ser leídas integralmente, esto es, en un contexto general, por lo que es inadmisibles cualquier interpretación que anule ciertas normas constitucionales, desconociendo su texto en su integralidad.
53. La interpretación que otorga el Juez proponente no es armónica como lo exige la Constitución, pues otorga un alcance que la norma no tiene, desconociendo que un cambio de esta magnitud solo puede ser efectuado a través de un procedimiento de reforma o modificación constitucional, en los términos previstos en las mismas normas de la Constitución.
54. Al respecto, la Constitución de la República prevé en su texto las reglas aplicables para su modificación. Los artículos 441, 442 y 444 de la Norma Suprema, establecen a la enmienda, reforma parcial o cambio de Constitución, como únicas modalidades para efectuar una modificación a sus preceptos. Efectuar una interpretación de una norma constitucional, en desmedro de las prescripciones aplicables para modificar la Constitución, implica dar una interpretación asistemática, que ignora el contexto general de la Norma Suprema.
55. Por todas las razones antes expuestas, el artículo 67 de la Constitución, en lo concerniente al matrimonio, no admite otra interpretación plausible, pues su texto es claro y permite vislumbrar su real sentido y alcance a partir de una lectura gramatical que se ajusta a la integralidad de la Constitución, como lo ordena su artículo 427.

**c) Sobre la improcedencia de emplear el método evolutivo en este caso**

56. En la doctrina especializada, se conceptualiza a este mecanismo de interpretación, de la siguiente manera:

*"El Derecho envejece o, visto desde otra perspectiva, el cambio social se muestra más rápido que el cambio normativo. Por eso, este argumento ordena que los enunciados jurídicos se **interpreten teniendo en cuenta no la realidad que contempló el autor de la norma, sino la realidad del tiempo en que ha de ser aplicada** y, por tanto, dando relevancia a los*



*cambios culturales, políticos, tecnológicos, etc., que hayan podido producirse. En ocasiones, esos cambios pueden ser de tal entidad que la norma resulte obsoleta y caiga en desuso, pero, en principio, lo que supone este argumento es que la norma se aplique, si bien atendiendo a la nueva realidad.*<sup>7</sup> (Énfasis añadido)

57. La interpretación evolutiva, consecuentemente, busca adecuar un precepto normativo a una realidad no prevista o conocida al momento en que fue instituida la norma, “...con el objeto de no hacerlas inoperantes o ineficientes...”<sup>8</sup>. No cabe acudir injustificadamente a este mecanismo de interpretación a menos que se evidencie que, al momento en que se expidió la norma, no se preveían determinadas circunstancias sociales, culturales o de cualquier otra índole.

58. Lo contrario, esto es, pretender modificar totalmente el sentido del texto de una norma bajo el pretexto del método evolutivo, sin que medie ningún tipo de justificación, podría derivar en un fraude a la Constitución, pues supondría una reforma a su texto a través de un mecanismo -interpretación- no previsto para tal efecto, desconociendo las herramientas propias para la modificación de la Constitución.

59. Respecto del mal uso del método evolutivo para interpretar preceptos constitucionales, corresponde indicar que la doctrina especializada ha señalado que:

*“...la doctrina en cuestión supone una notable estabilidad de los documentos constitucionales; no tiene sentido cuando el texto que debe interpretarse sea nuevo, y pierde toda fuerza de persuasión cuando el texto es reciente.*

*(...) este punto de vista conlleva un grave problema. Comúnmente, las Constituciones son reformables. La reforma constitucional sirve para adaptar el texto normativo a las cambiantes circunstancias. Pero la reforma constitucional es competencia exclusiva de ciertos órganos que operan de acuerdo con ciertos procedimientos (...) Bien visto, esto constituye una violación a la propia Constitución (a aquellas de sus normas que regulan la reforma constitucional)”*<sup>9</sup>. (Énfasis añadido)

<sup>7</sup> PRIETO SANCHÍS, Luis. *Apuntes de Teoría del Derecho*. Madrid: Editorial Trotta, octava edición, 2014, pág. 272.

<sup>8</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Artículo 3 numeral 4.

<sup>9</sup> GUASTINI, Riccardo. *La Interpretación de las Normas Jurídicas*. Quito: Centro de Estudios Carbonell, Cevallos Editora Jurídica, 2015, pág. 86.

60. En tal virtud, si lo que se pretende es sustituir o modificar un precepto constitucional, el método evolutivo no puede ser empleado en reemplazo de la reforma de la Constitución, puesto que, esta herramienta hermenéutica únicamente procederá si el significado actual de un texto constitucional es distinto que en el momento de su creación, debido a una nueva realidad social imperante.
61. De no mediar ningún supuesto que justifique una nueva interpretación de carácter evolutiva, corresponde modificar la Constitución por intermedio de la reforma de su texto, ya que se requerirá que sus incorporaciones o cambios tengan la misma legitimidad de origen, es decir, que provengan del poder constituyente derivado o llamado también constituyente constituido.
62. No corresponde acudir a una interpretación evolutiva si no se justifica que la realidad en la cual se pretende aplicar la norma constitucional, ha sufrido una modificación de tal magnitud que hace necesario otorgar una nueva interpretación. Por el contrario, si lo que se busca es modificar el texto constitucional, se debe necesariamente aplicar los mecanismos de reforma.
63. Por lo tanto, el artículo 67 de la Constitución de la República, aprobado mediante referéndum en el año 2008, no requiere ser interpretado a través del método evolutivo, pues: i. Su contenido es claro; ii. No existe duda sobre su sentido y alcance; y, iii. No se justifica ninguna causa por la que corresponda efectuar una interpretación evolutiva, pues la figura del matrimonio fue discutida y establecida de esta manera en el año 2008, sin que en la actualidad, exista una nueva realidad que justifiquen tal interpretación.
64. Dicho esto, y en aplicación de los métodos interpretativos previstos en el artículo 427, es fácil colegir que el matrimonio, tal como está concebido en este momento en la Constitución, supone la unión entre un hombre y una mujer.
65. En función de aquello, las normas objeto de la presente consulta no contravienen el texto constitucional invocado por los Jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, pues en plena armonía con la Constitución, reconocen el matrimonio como una figura entre un hombre y una mujer.
66. La Corte Constitucional, a través de la consulta de norma, ejerce control de constitucionalidad, es decir, este Organismo no puede actuar investido de poder constituyente para sustituir o reformar el texto constitucional, pues la Constitución dispone claramente cuáles son las vías para su modificación y los órganos competentes.



### Naturaleza de las opiniones consultivas

67. Una vez descartada la contradicción entre la Constitución y las normas secundarias, corresponde examinar si las opiniones consultivas (OC) son instrumentos internacionales de derechos humanos, pues, como se indicó, el argumento de los consultantes es que los preceptos legales contravienen la Opinión Consultiva OC 24/17 expedida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).
68. El artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)<sup>10</sup>, otorga a la Corte IDH la potestad consultiva.
69. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados define el término "tratado" como *"...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>11</sup>
70. De acuerdo a la doctrina, una de las características esenciales de la existencia de los tratados es la existencia de una *"...manifestación de voluntad común de dos o más sujetos de derecho internacional con capacidad suficiente..."*<sup>12</sup>. En este orden de ideas, los Estados deben declarar su voluntad de someterse a los acuerdos que derivan de los tratados e instrumentos internacionales.
71. Ahora bien, los tratados pueden tener diferentes denominaciones, así, por ejemplo, *"convención", "protocolo", "pacto", "convenio"* entre otros. De igual forma, el término instrumento internacional resulta una referencia genérica aplicable a diferentes formas de voluntad de los Estados, las cuales pueden o no generar obligaciones jurídicamente vinculantes para los mismos.
72. Este es el caso de las *"declaraciones"*, que si bien contienen una expresión de voluntad de los Estados suscriptores, no poseen la fuerza vinculante de un tratado. En cualquier caso, lo que se debe resaltar es que un instrumento internacional consiste en un medio para la manifestación del acuerdo de voluntades de dos o varios Estados.

<sup>10</sup> Artículo 64

1. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales."

<sup>11</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 23 de mayo de 1969, Art. 1.

<sup>12</sup> BARBERIS, Julio A. El Concepto de Tratado Internacional, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r16461.pdf>, p. 14



73. Como recoge la doctrina especializada “...por su naturaleza convencional, nacida del acuerdo de voluntad de dos o varios Estados (el *negotium*) como por su carácter escrito (el *instrumentum*), los tratados ofrecen un marco preciso a los instrumentos internacionales...”<sup>13</sup>.

74. En este sentido, el denominado “*Instrumentum*” o “Instrumento” viene a ser “el elemento formal de un tratado, por oposición al “*negotium*” que corresponde al contenido del acuerdo.”<sup>14</sup> Asimismo, cabe agregar que según enseña la doctrina, el término “*tratado*” designa a la vez el contenido del acuerdo construido entre las partes, es decir, el acuerdo *per se*, y al instrumento en el que se formaliza el acuerdo. La Convención de Viena precisa que un mismo tratado puede comprender “dos o más instrumentos.”<sup>15</sup>

75. Por consiguiente, es indispensable hacer una clara distinción entre lo que el Derecho Internacional Público considera como “*instrumento*”, de aquello que vendrían a ser opiniones consultivas. De allí que las OC, al ser un pronunciamiento de la Corte IDH dentro de procedimientos no contenciosos, **no pueden ser consideradas como “instrumentos”** según los artículos 424 y 425 de la Constitución del Ecuador. Esto por cuanto las OC carecen del elemento consensual (*negotium*), en razón de que no nacen de la voluntad de los Estados, sino de la declaración unilateral (y, por añadidura, no vinculante) de un Tribunal internacional.

76. En tal virtud, la OC tendría que considerarse como “...un medio auxiliar para la determinación de las reglas del derecho...”<sup>16</sup>, o también como medios de “...contexto, guía y apoyo, pero no como fuente principal.”<sup>17</sup>

77. Cabe advertir en este sentido que, en la parte considerativa de sus sentencias en casos contenciosos, la Corte IDH emplea indistintamente los criterios emitidos en sentencias previas o en OC, con lo que se puede concluir que para la Corte sus OC constituyen una especie de jurisprudencia, no siendo vistos como instrumentos internacionales en el sentido de los artículos 424 y 425 de la Constitución del Ecuador.

<sup>13</sup> DECAUX, Emmanuel & de FRAUVILLE, Olivier. *Droit International Public*. Paris: Dalloz, 2008, p. 40 (traducción del Juez ponente).

<sup>14</sup> Ibid. p. 60.

<sup>15</sup> QUOC, D., N., DAILLIER, Patrick & PELLET, Alain. *Droit International Public*. Paris, LGDJ, 1992, p. 118 (traducción del Juez ponente).

<sup>16</sup> Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, artículo 38, numeral 1, letra d.

<sup>17</sup> BENAVIDES-CASALS, María Angélica. *El efecto erga omnes de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, International Law, Revista Colombiana.

### Finalidad de las opiniones consultivas

78. La Corte IDH ha abordado reiteradamente la finalidad del ejercicio de su competencia consultiva. En este sentido, se pueden identificar tres formas de actuar de las OC. En primer lugar, se establece que éstas permiten a la Corte interpretar la normativa en materia de derechos humanos. Al respecto, en la OC-25/18 de 30 de mayo de 2018, se señala lo siguiente:

*“El propósito central de dicha función consultiva es que la Corte Interamericana emita una opinión acerca de la interpretación de la Convención Americana o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, fijando de este modo su ámbito de competencia. En esta línea, la Corte ha considerado que el artículo 64.1 de la Convención, al referirse a la facultad de la Corte de emitir una opinión sobre “otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos”, es amplio y no restrictivo<sup>18</sup>.”* (Énfasis añadido).

79. Desde ya, se puede afirmar que el objeto de la OC no es ordenar a los Estados medidas concretas para cumplir con sus obligaciones sino establecer una guía para que ellos tomen decisiones en esta materia que sean respetuosas de los derechos humanos.

80. En segundo lugar, y en conexión con la forma de actuar que se acaba de mencionar, la OC-22 de 26 de febrero de 2016 resalta que las opiniones consultivas permiten realizar control de convencionalidad preventivo:

*“El propósito central de la función consultiva es obtener una interpretación judicial sobre una o varias disposiciones de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. En este orden de ideas, las Opiniones Consultivas cumplen, en alguna medida, la función propia de un control de convencionalidad preventivo.”<sup>19</sup>* (Énfasis añadido).

<sup>18</sup> Corte IDH. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección, OC-25/18 (30-05-2018), párr. 15. Véase también: Restricciones a la Pena de Muerte, OC-3/83 (8-9-1983). Serie A, No. 3, párr. 22; OC-24/17, párr. 54; Corte IDH. Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OC-22/16 (26-02-2016), párr. 26.

<sup>19</sup> Corte IDH. Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Protección, OC25/18 (30-05-2018), párr. 30.



81. En tercer lugar y en directa relación con lo anterior, la emisión de OC ha sido abordada como una vía que facilita la plena protección y efectividad de los derechos humanos dentro del ámbito doméstico de los Estados.<sup>20</sup>
82. Finalmente, la Corte IDH ha resaltado en su jurisprudencia la importancia jurídica de las OC, dado que las mismas constituyen *“un servicio que la Corte está en capacidad de prestar a todos los integrantes del sistema interamericano, con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de sus compromisos internacionales sobre derechos humanos”*<sup>21</sup>. Por otro lado, su efecto útil es *“auxilia(r) a los Estados y órganos en la aplicación de tratados relativos a derechos humanos, sin someterlos al formalismo y a las sanciones inherentes al proceso contencioso”*<sup>22</sup>. (Énfasis añadidos).
83. En el mismo orden de ideas, la jurisprudencia de la Corte ha reiterado<sup>23</sup> que, a través de esta vía se puede *“...coadyuvar a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA para que cumplan de manera cabal y efectiva sus obligaciones internacionales en materia y definan y desarrollen políticas públicas en derechos humanos”*<sup>24</sup>. (Énfasis añadido).
84. Dentro de lo mencionado, si se observa el término “coadyuvar”, el sentido jurídico definido por la Corte IDH promueve que los Estados *“...definan y desarrollen políticas públicas de derechos humanos”*, y *“la búsqueda de la determinación de medidas que resulten adecuadas y pertinentes”*; se puede afirmar que son los propios Estados los entes encargados de determinar la forma en que se cumplirán sus obligaciones en materia de derechos humanos.

<sup>20</sup> Véase OC 21/14 párr. 31; OC 24/17, párr. 27M; OC-1/82, Párr. 21 y punto decisivo primero; Corte IDH. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección, OC-25/18 (30-05-2018), párr. 30.

<sup>21</sup> Corte IDH. Control de legalidad del ejercicio de las atribuciones de la CIDH, OC-19/05 (28-11-2005), párr. 18; Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, párr. 64; Condición Jurídica y DDHH del Niño, párr. 34 y el Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, párr. 64.

<sup>22</sup> Corte IDH. Control de legalidad del ejercicio de las atribuciones de la CIDH, OC-19/05 (28-11-2005), párr. 18; Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, párr. 64; Condición Jurídica y DDHH del Niño, párr. 34 y el Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, párr. 64.

<sup>23</sup> Véase OC-1/82, párr. 25; OC-21/14, párr. 29; OC-22/16, párr. 21.

<sup>24</sup> Corte IDH. “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (Art. 64 de la CADH). OC-1/82 (24-09-1982). Serie A No 1, párr. 25; Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo, OC 24/17 (24-11-2017), párr. 22.



### Efectos de las opiniones consultivas

85. La Corte IDH ha señalado que las OC pueden considerarse jurisprudencia interamericana, no obstante, no es posible atribuir a ellas el carácter de vinculante inter partes que poseen las sentencias derivadas de los casos contenciosos. Aun así, la Corte IDH, les atribuye *"efectos jurídicos innegables."*<sup>25</sup>

86. No ha sido posible identificar dentro de la jurisprudencia interamericana una definición de "vinculante". Según lo sostenido por una parte de la doctrina, dicho término se puede relacionar con la obligatoriedad de los fallos de la Corte. En este sentido, la CADH establece que *"...los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes..."*<sup>26</sup> (Énfasis añadido).

87. La anterior disposición se refiere a la obligatoriedad de cumplir con lo decidido por la Corte IDH dentro de un caso sometido a su jurisdicción y es de la propia competencia contenciosa a la que se refiere a "casos" y "partes". Esta reflexión sería concordante con el estándar interamericano ya mencionado de que las opiniones consultivas no tienen el efecto vinculante de las sentencias.

88. Como ya se indicó anteriormente, las OC tienen por objeto establecer una guía para que los Estados adopten medidas de cumplimiento de sus obligaciones que sean respetuosas con los derechos humanos. En este sentido, como explica Néstor Pedro Sagüés:

*"El Estado local puede válidamente abonar, en su legislación constitucional o infraconstitucional, recetas jurídicas diferentes a las gestadas por la Corte interamericana que cuando -cabe repetir- resultaren más generosas para el individuo, prevalecerán sobre la Opinión Consultiva"*<sup>27</sup>.

89. En vista de la ausencia de explicaciones acerca del significado de la expresión *"efectos jurídicos innegables"*, dentro de la doctrina se han dado intensos debates acerca de si las opiniones consultivas son vinculantes o no. Así, por ejemplo, Hitters manifiesta que:

*"...en síntesis puede sostenerse que esta específica función interpretativa que cumple (la Corte IDH), si bien no es vinculante en sentido propio, su fuerza... se apunala en la autoridad científica y moral de la Corte, y tienen*

<sup>25</sup> Corte IDH. Informe de la CIDH, OC-15/97 (14-11-1997), párr. 26.

<sup>26</sup> CADH, Art. 68 numeral 1.

<sup>27</sup> SAGÜÉS, Néstor Pedro. *Las opiniones consultivas de la Corte Interamericana, en el control de convencionalidad*, Pensamiento Constitucional, No. 20, 2015, pág. 281.

*efectos jurídicos innegables para todo el modelo regional y en particular para el Estado que lo solicitó...<sup>28</sup>*

90. Desde una perspectiva similar, Ventura y Zovatto sostienen que:

*"...no debe en efecto, olvidarse que las opiniones consultivas de la Corte, como las de otros tribunales internacionales, por su propia naturaleza, no tienen el mismo efecto vinculante que se reconoce para sus sentencias en materia contenciosa en el Artículo 68 de la Convención..."<sup>29</sup>*

91. Por otro lado, Faúndez Ledesma considera que las OC de la Corte IDH sí deberían tener un pleno carácter vinculante, sin embargo de lo cual no puede dejar de reconocer que *"...los dictámenes que pueda evacuar la Corte en respuesta a las consultas que se formulen, si bien son vinculantes para todos los Estados partes de la Convención, no se pueden ejecutar internamente del mismo modo previsto en la Convención respecto a las sentencias..."<sup>30</sup>*

92. Adicionalmente, a estas referencias y criterios doctrinarios se debe expresar que la opinión consultiva OC 24/17 *"insta"* a los Estados a efectuar las modificaciones internas correspondientes, lo cual ratifica que no tiene un efecto directo y mediato.

93. En tal virtud, al no tratarse de un instrumento internacional, las OC no constituyen un parámetro de constitucionalidad que sirva para contrastar normas del ordenamiento jurídico a través de la consulta de norma, según lo dispone el artículo 428 de la Constitución.

### Consideraciones finales

94. Antes de concluir mi apreciación jurídica sobre el problema planteado en este caso, debo insistir que la finalidad del control de constitucionalidad no es referirse sobre la conveniencia o no de las disposiciones constitucionales, sino precautelar su texto.

95. En función de aquello, la única manera de establecer una modificación a la figura del matrimonio, diferente a la prevista en el inciso segundo del artículo 67 de la


<sup>28</sup> HITTERS, Juan Carlos. *¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos?* (control de convencionalidad y constitucionalidad), Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, No 10, 2008, pág. 150.

<sup>29</sup> VENTURA ROBLES, Manuel. *La Naturaleza de la Función Consultiva de la Corte Interamericana*, pág. 150.

<sup>30</sup> FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. *El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2004, pág. 993.

Ley Suprema, es a través de un procedimiento de reforma constitucional y no por medio de diversas interpretaciones que a la postre nos llevan a una mutación arbitraria. La Función Legislativa es el órgano competente para dicha reforma, es decir, la Asamblea Nacional.

96. En cuanto a la consulta de norma y en función de todo lo expresado, estimo que no existe incompatibilidad entre las disposiciones consultadas y el artículo 67 de la Constitución de la República. No cabe efectuar un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la Opinión Consultiva OC 24-17 ni de la propia norma constitucional, por lo que no cabe efectuar un criterio al respecto.

  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**RAZÓN:** Siento por tal que el voto salvado que antecede, fue emitido el 12 de junio de 2019 por el Juez Hernán Salgado Pesantes, y cuenta con la adhesión de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrera Bonnet y Teresa Nuques Martínez.

  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARÍA GENERAL**







CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Sentencia N° 11-18- CC/19

Voto concurrente del juez Ali Lozada Prado

Quito, D. M., 26 de junio de 2019.

Sentencia N° 11-18-CN/19

Caso N° 11-18-CN (*matrimonio igualitario*)

Voto concurrente del juez Ali Lozada Prado

1. Formulo el presente voto concurrente porque, si bien estoy de acuerdo con la decisión de la Sentencia, discrepo de su fundamentación, sobre todo, en lo que atañe a los efectos de la Opinión Consultiva OC-24/17 (en adelante, OC-24) respecto de los operadores de justicia y los funcionarios públicos (véase, sección IV.3 de la Sentencia). Las razones de mi discrepancia se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, mismas que expongo a continuación.

2. Es indiscutible que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH) obliga a sus Estados Partes a *“respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción”* (art. 1.1) y, en el caso de que dicho ejercicio *“no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter”, a “adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”* (art. 2). El incumplimiento de las mencionadas obligaciones trae consigo la responsabilidad internacionalidad del Estado, cuyo establecimiento compete a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (art. 63.1; en adelante, Corte IDH).

3. Si bien esto es así para todos los Estados Partes, lo que de esto resulte para los órganos de esos Estados no es algo uniforme, sino que va a depender, como lo determina el citado artículo 2, de la estructura institucional establecida por la Constitución de cada Estado: su sistema de autoridades, competencias y procedimientos.

4. Es por ello que el llamado control de convencionalidad (comprensivo no solo del texto de la CADH, sino también la jurisprudencia de la Corte IDH) es

*[...] una obligación propia de todo poder, órgano o autoridad del Estado Parte en la Convención, los cuales deben, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, controlar que los derechos humanos de las personas sometidas a su jurisdicción sean respetados y garantizados<sup>1</sup>*

[Énfasis añadidos].

<sup>1</sup> Caso *Gelman vs. Uruguay*, Sentencia 20 de marzo de 2013, párr. 72.

5. Hay marcos constitucionales diversos en el ámbito interamericano. Unos son más permeables que otros a la incorporación de estándares convencionales en el derecho interno. En el caso de los menos permeables, la incorporación de algunos de esos estándares requieren de procedimientos especialmente agravados como la reforma constitucional, los que han sido ordenados en determinados casos por la Corte IDH<sup>2</sup>.

6. En el caso de nuestra República, el contenido constitucional está vertebrado por un **tejido axiológico (de principios, fines y valores de justicia)** que subyace al mero documento constitucional —compuesto por 444 artículos y varias disposiciones complementarias—, aunque, al mismo tiempo, lo trasciende; de ahí que nuestra Constitución conceda supremacía constitucional, no solo a los principios, fines y valores cardinales que se contienen en ella, sino también a los incorporados en *“los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución”* (art. 424), así como a *“los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento”*, aunque no estén consagrados en documento autoritativo alguno (art. 11.7). Aquel tejido axiológico, por consiguiente, hace del Ecuador un Estado “de derechos” y “de justicia”, como didácticamente lo explicita el artículo 1 de nuestra Carta Suprema. Y es, también, aquel tejido axiológico constitucional el que da sentido, unidad y cohesión al llamado “bloque de constitucionalidad”; el que no se comprendería a cabalidad si la Constitución se redujese al mero texto dictado por la autoridad constituyente.

7. Por estas particularidades normativas, en Ecuador, la referida permeabilidad es plena: todo lo “convencional” es “constitucional”; por lo que el control de convencionalidad no es sino parte del control de constitucionalidad.

8. Ahora bien, lo anterior no implica, ni lógica ni jurídicamente, que en Ecuador todos los órganos del Estado sean igualmente competentes para controlar la constitucionalidad y, por ende, la convencionalidad. (Sobre esta última, como se vio, son claros el artículo 2 de la CADH y la citada jurisprudencia de la Corte IDH).

9. Contrariamente a lo que sostiene el voto de mayoría (párrs. 219 a 221), la Corte Constitucional no es un “órgano con potestad normativa” en los términos del artículo 84 de la Constitución: la Corte no **prescribe** (o, como dice el voto, “expide”) normas jurídicas, lo que hace es **interpretarlas**. La distinción entre ambas cosas es la misma que hay entre *ley* y *precedente* en cuanto fuentes de Derecho. No cabe confundir ambas categorías. Por tanto, ese artículo no concede competencia a la Corte para “adecuar” el ordenamiento jurídico interno

<sup>2</sup> Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile, Sentencia de 5 de febrero de 2001, párrs. 72 y 103.4. Caso Caesar vs. Trinidad y Tobago, Sentencia de 11 de marzo de 2005, párr. 133.



al derecho interamericano. Ella es competente, simple y llanamente, para interpretar la Constitución en su conjunto (incluido el bloque de constitucionalidad) y “aplicar” los derechos fundamentales ya contenidos en ella.

10. Ciertamente, los artículos 11.3 y 426 de la Constitución prescriben:

[Constitución] Art. 11.- [...]

3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

[Constitución] Art. 426.- Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución.

Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.

Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos.

Pero no es menos cierto que, en cambio, el artículo 428 de la Constitución preceptúa:

[Constitución] Art. 428.- Cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días, resolverá sobre la constitucionalidad de la norma.

Si transcurrido el plazo previsto la Corte no se pronuncia, el perjudicado podrá interponer la acción correspondiente.

11. Si nos limitásemos a leer estos preceptos en su literalidad, es decir, si adoptásemos un enfoque formalista de la interpretación constitucional, nos veríamos frente a una antinomia constitucional insuperable, atribuible a un aparente defecto en la redacción del texto constitucional.

12. Sin embargo, si lo examinamos desde la perspectiva —ya referida— de que la Constitución constituye, no solo un documento expedido por la autoridad constituyente, sino un tejido axiológico de principios, fines y valores, observamos que la aparente incompatibilidad mutua entre los textos transcritos refleja una tensión al interior del antedicho tejido axiológico, propia de todo



Estado constitucional: cuando una autoridad pública debe tomar una decisión, en ocasiones se ve en medio de dos fuertes exigencias contrapuestas entre sí: por un lado, (i) la de atender a **razones sustantivas**: principios, fines y valores relativos, sobre todo, a derechos fundamentales; y por otro, (ii) la de atender a **razones institucionales**: principios, fines y valores como la democracia, la seguridad jurídica o el imperio de la ley. Estas últimas razones, entonces, responden a que en el Derecho hay que, *prima facie*, respetar los dictados de la autoridad, lo que no significa, obviamente, ignorar la pretensión de justicia, también esencial en la práctica jurídica.

13. El peso de las razones de uno y otro tipo van a variar dependiendo del caso. Cuando las razones sustantivas son muy superiores a las institucionales, como, por ejemplo, cuando existen *reglas* constitucionales perentorias en que dichas razones se concretan, cabe perfectamente la aplicación directa de dichas *reglas* incluso por parte de las autoridades administrativas. Si, por ejemplo, a una autoridad penitenciaria le es entregada una persona “sin una orden escrita emitida por jueza o juez competente” y no se trata de un delito flagrante, dicha autoridad tiene la obligación de aplicar de manera directa el artículo 77.2 de la Constitución y de negarse a admitir a esa persona en el respectivo centro de privación de libertad, aunque existiera un reglamento que le obligase a lo contrario. Esto es así porque hay una *regla* constitucional que perentoriamente establece lo que la autoridad tiene que hacer en aquel supuesto de hecho.

14. Pero, en la medida en que varíe el balance de razones sustantivas e institucionales, variará también la **competencia material** de los órganos del Estado para la aplicación directa de la Constitución; cuya determinación puede ser compleja, como se ve, en materia de control de constitucionalidad (no se trata de establecer si el Registro Civil tiene *competencia* para casar, sino de si la tiene para *casar a parejas del mismo sexo*). Según cómo varíe el indicado balance de razones, la competencia para aplicar directamente la Constitución (y, por tanto, los instrumentos internacionales de derechos humanos) quedará atribuida: o solamente a la Corte Constitucional; o también a la Corte Nacional; o también a los órganos judiciales comunes. De manera que si alguna de las autoridades públicas mencionadas, por fuera de esos límites, aplicara directamente la Constitución incurriría en **activismo judicial** o, lo que es peor, en **activismo administrativo**.

15. En el caso bajo examen, tanto el Registro Civil, Identificación y Cedulación como los órganos judiciales que conocieron la acción de protección en que se originó esta consulta de norma estaban vedados competencialmente para autorizar el matrimonio entre dos personas del mismo sexo, principalmente por dos razones:

15.1. Los artículos 81 del Código Civil y 52 de la Ley Orgánica de Gestión de Identidad y Datos Civiles claramente prescriben que las parejas del mismo sexo no tienen el poder jurídico de contraer matrimonio. Lo que genera para las referidas autoridades la obligación de deferir a la ley, a su presunción de

constitucionalidad, respaldada por la democracia, la seguridad jurídica y el imperio de la ley.

15.2. Todavía más, la señalada presunción de constitucionalidad tiene apoyo —al menos aparente— en el art. 67 de la Constitución: la inconstitucionalidad de la ley no es algo obvio, lo que se manifiesta en la votación dividida que ha tenido la Corte Constitucional en este caso.

16. De ahí que se explica que el tribunal de la Sala Penal de la Corte Superior de Justicia de Pichincha formulara a la Corte la presente consulta de norma, en aplicación del artículo 428 de la Constitución.

17. En consecuencia, las autoridades administrativas y judiciales concernidas se encontraban frente a un obstáculo institucional: los artículos 81 del Código Civil y 52 de la Ley Orgánica de Gestión de Identidad y Datos Civiles.

18. Finalmente, para arribar a la decisión del voto de mayoría, es preciso que la Corte concluya —como este voto concurrente lo hace— que dichas disposiciones legales son, en el caso concreto, inaplicables, por cuanto el derecho de las parejas del mismo sexo a contraer matrimonio forma parte del bloque de constitucionalidad ecuatoriano en virtud de la OC-24; cuya observancia le está impuesta a la Corte Constitucional, no solo porque la misma Corte IDH ha establecido la obligación de tener en cuenta, como parte del control de convencionalidad, su propia “jurisprudencia”<sup>3</sup>, y sus propios “precedentes o lineamientos”<sup>4</sup>, sino también por estas tres razones: (i) porque la Corte IDH es la intérprete última de la CADH, de acuerdo con el artículo 62.2 de esta; (ii) porque dicha Corte tiene la exigencia racional de universalizar hacia el futuro sus *ratios decidendi*, es decir, las consideraciones en que fundamenta sus actos jurisdiccionales, de manera que podría apartarse de ellas en lo venidero solamente si aporta razones suficientes para hacerlo; y (iii) porque la Corte IDH es el órgano jurisdiccional competente para establecer la responsabilidad de un Estado Parte por la violación de la CADH, de acuerdo con el artículo 63.1 de esta.

Ali Lozada Prado  
JUEZ CONSTITUCIONAL



<sup>3</sup> Caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, párr. 124.

<sup>4</sup> Caso *Gelman vs. Uruguay*, ibtd, párr. 69.



**RAZÓN:** Siento por tal, que el día de hoy 26 de junio de 2019, se remitió a Secretaría General el voto concurrente suscrito por el juez constitucional Ali Lozada Prado, dentro de la causa N.º 11-18-CN; sin embargo, se deja constancia que la sentencia emitida por el Pleno del Organismo, dentro del caso en mención, fue notificada a las partes procesales el 13 de junio de 2019, conforme consta en los documentos que obran del proceso.- Lo certifico.- Quito, 26 de junio de 2019.-



Aida García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**





Auto No. 11-18-CN/19 (matrimonio igualitario)

Juez ponente: Ramiro Ávila Santamaría

CASO No. 11-18-CN

VISTOS: PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito D.M., 02 de julio de 2019.

### I Antecedentes

1. El 13 de abril de 2018, Efraín Enrique Soria Alba y Ricardo Javier Benalcázar Tello solicitaron la celebración y la inscripción de su matrimonio al Registro Civil. El 7 de mayo de 2018, el Registro Civil negó el matrimonio de los mencionados anteriormente, “alegando que en el ordenamiento jurídico interno el matrimonio existe solamente entre un hombre y una mujer”.

2. El 14 de agosto de 2018, el Juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Pichincha, en sentencia concluyó que “no existió vulneración de derecho constitucional alguno” y declaró improcedente la acción de protección propuesta por los accionantes. En la misma audiencia, los accionantes interpusieron el recurso de apelación.

3. El 18 de octubre de 2018, el Tribunal de la Sala Penal de la Corte Superior de Justicia de Pichincha, conformada por Dilza Virginia Muñoz Moreno, Santiago Martín Acurio Del Pino y Miguel Ángel Narváez Carvajal, suspendió el procedimiento de acción de protección y remitió a la Corte Constitucional la consulta.

4. El 20 de febrero de 2019 se sorteó la causa, que correspondió sustanciar al juez Ramiro Ávila Santamaría. El 6 de marzo de 2019 se admitió a trámite. El 21 de marzo de 2019 avocó conocimiento de la causa y se inició la sustanciación de la misma.

5. El 12 de junio de 2019 en sesión ordinaria la Corte Constitucional emitió sentencia con cinco votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alf Lozada Prado (voto concurrente), Daniela Salazar Marín; y cuatro votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes. En la sentencia se resolvió: 1. Determinar que la Opinión Consultiva OC24/17, expedida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es una interpretación auténtica y vinculante de las normas de la Convención Americana de Derechos Humanos, que forma parte del bloque de constitucionalidad; 2. Establecer que el derecho al matrimonio reconocido a parejas heterosexuales se complementa con el derecho de parejas de mismo sexo a contraer matrimonio; 3. Disponer que el Tribunal consultante interprete el sistema normativo a la luz de la sentencia.

6. El 18 de junio de 2019, Efraín Enrique Soria Alba y Ricardo Javier Benalcázar Tello, los accionantes en la acción de protección, y Carlos Luis Fierro Astudillo, en representación del Consejo de Resistencia en favor de la Vida y la Familia, solicitaron ampliación y aclaración de la sentencia.

### II Solicitudes de aclaración y ampliación

7. La solicitud de ampliación y aclaración de Efraín Enrique Soria Alba y Ricardo Javier Benalcázar Tello tiene dos acápites: ampliación y aclaración. En el primer acápite (ampliación) se solicita “*amplíe (sic) el numeral 3 de la referida sentencia, ordenando que el tribunal ordene*

**Auto No. 11-18-CN/19 (matrimonio igualitario)**  
**Juez ponente: Ramiro Ávila Santamaría**

la celebración e inscripción de nuestro matrimonio”. Como fundamento señalan “se desprende de la lectura de los artículos 52 y 7.1. de la Ley Orgánica de Gestión de Identidad y Datos Civiles y del artículo 100 del Código Civil, previo al registro es necesaria la celebración del matrimonio”. En el segundo acápite (Aclaración) se solicita “aclarar la calidad del voto (concurrente o de mayoría) del Dr. Ali Lozada Prado”.

8. La solicitud de aclaración y ampliación de Carlos Luis Fierro Astudillo se divide en 1) antecedentes de la sentencia, 2) solicitud de aclaración y ampliación con explicación detallada en contra de la sentencia, 3) argumentos respecto al carácter no vinculante de la Opinión Consultiva 24/17; 4) derechos constitucionales que se consideran vulnerados por la sentencia, y 5) conclusión, que expresa inconformidad con la consulta de norma y la sentencia en el caso. Respecto a la solicitud de aclaración y ampliación concretamente se señala lo siguiente:

*La Aclaración y Ampliación de la Sentencia No. 11-18-CN/19 será conforme a la decisión que consta en el numeral 300, puntos 1, 2, 3 y a los numerales 22, 53, 54, 192, 195, 196, 197 donde consta análisis de interpretación del Juez ponente Ramiro Ávila Santamaría, considerando que existe (sic) varias omisiones y vulneración de los derechos de los ecuatorianos consagrados en la Constitución Política del Ecuador, cada punto antes mencionado tendrá un análisis para que la Corte resuelva según corresponda el recurso (énfasis en el original).*

**III Fundamentos de la Corte**

9. La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 440 establece que “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”.

10. Si bien es claro que las sentencias de la Corte Constitucional tienen carácter definitivo y como tales no admiten en su contra recursos dirigidos a modificar el sentido de su decisión, esto no implica que la Corte Constitucional no pueda aclarar una confusión generada por la redacción del texto o ampliar cuando se hayan dejado puntos controvertidos no resueltos, con el objeto de garantizar que las partes reciban decisiones debidamente motivadas.

11. En cuanto al valor jurídico del voto concurrente, de conformidad los artículos 92 de la LOGJCC y 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, los votos concurrentes se adhieren al proyecto de sentencia del juez ponente, expresan una discrepancia respecto a su fundamentación jurídica pero acuerdo con la decisión. Por tal motivo, los votos concurrentes se contabilizan dentro de los votos a favor del proyecto de sentencia, como ocurrió en el presente caso con el voto del doctor Ali Lozada Prado.

12. Con relación al pedido de Ricardo Javier Benalcázar Tello y Efraín Enrique Soria Alba, la sentencia dispone el registro del matrimonio y efectivamente conviene aclarar si este acto jurídico implica el resto de actos conducentes a hacer efectivo el matrimonio. Para evitar toda duda, como se desprende de la lectura integral de la sentencia, el Registro Civil solemnizará, autorizará, inscribirá y registrará el matrimonio de Ricardo Javier Benalcázar Tello y Efraín Enrique Soria Alba.

13. En relación con el pedido presentado por Carlos Luis Fierro, en el contexto del control abstracto de constitucionalidad, el artículo 94 LOGJCC establece que el demandante, el órgano



emisor de la disposición y quienes intervinieron en el correspondiente proceso pueden solicitar la aclaración o ampliación de la sentencia.

14. El señor Carlos Luis Fierro Astudillo no intervino en el proceso y no se encuentra legitimado para solicitar la ampliación de una sentencia de consulta de norma, iniciada por el Tribunal de la Sala Penal de la Corte Superior de Justicia de Pichincha, en el contexto de una acción de protección ejercida por los señores Efraín Enrique Soria Alba y Ricardo Javier Benalcázar Tello contra una decisión de la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación del Ecuador.

#### IV Decisión

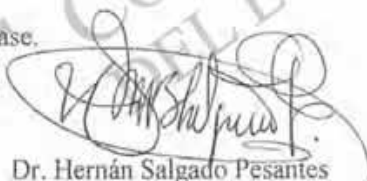
Por todo lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional RESUELVE:

15. **Ampliar** la sentencia N. 11-18-CN/19 en el sentido de que el Registro Civil realizará todos los actos conducentes para hacer efectivo el matrimonio. Esto es, el Registro Civil solemnizará, autorizará, inscribirá y registrará el matrimonio de Ricardo Javier Benalcázar Tello y Efraín Enrique Soria Alba.

16. **Aclarar** la referida sentencia en el sentido de que la calidad del voto concurrente, de conformidad con los artículos 92 la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se contabiliza dentro de los votos a favor del proyecto de sentencia.

17. **Negar** lo solicitado por Carlos Luis Fierro Astudillo por improcedente.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Dr. Hernán Salgado Pesantes

**PRESIDENTE**

**RAZÓN:** Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Ali Lozada Prado y Daniela Salazar Marín; y, cuatro abstenciones de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrera Bonnet, Teresa Nuñez Martínez y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria del martes 02 de julio de 2019.- Lo certifico.-



Dra. Aida García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

