

**SEÑORAS Y SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL  
ECUADOR.-**

**Causa N. 4-22-RC**

**Jueza Ponente: Dra. Alejandra Cárdenas Reyes**

**Fausto Alejandro Jarrín Terán**, abogado en libre ejercicio profesional, portador de la cédula de ciudadanía No. 1714774229, domiciliado en esta ciudad de Quito, mayor de edad, de nacionalidad ecuatoriana, estado civil casado, dentro de la acción de reforma constitucional signada con el número **4-22-RC**, comparezco con el siguiente *Amicus Curiae*, de conformidad con lo previsto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC):

**I**

Es de conocimiento público que el día 12 de septiembre de 2022, el señor presidente de la República del Ecuador, presentó una petición a la Corte Constitucional respecto a una consulta popular, cuya pretensión es la siguiente:

*“970. De conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 104 y el numeral 2 del artículo 438 de la Constitución, en concordancia con el numeral 1 del artículo 100 y el artículo 101 de la LOGJCC, solicito que esta magistratura efectúe el control previo de constitucional respecto del presente proyecto de enmiendas a la Constitución, y de acuerdo con el numeral 1 del artículo 99 de la LOGJCC emita el correspondiente dictamen de procedimiento”.*

**II**

El *amicus curiae* es una institución jurídica de larga data que en lo esencial busca aportar elementos de análisis para una cierta cuestión de *sententia ferenda*, otorgando al juez, en principio, razones que pueden contribuir a una resolución con un mayor grado de justificación. 

En interés de la justicia, el *amicus curiae*, que dentro de nuestro sistema tiene como base el artículo 12 de la LOGJCC, entonces, aporta argumentos 'para mejor resolver' al juez constitucional y bajo la consecución de este objetivo, satisfacer el interés de justicia que fundamenta teleológicamente a esta institución.

Esta facultad de intervención en un proceso judicial también forma parte de las regulaciones del sistema interamericano de derechos humanos. En el Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los artículos 2 numeral 3 y 44 definen y disciplinan respectivamente esta institución, por lo que, desde la perspectiva de nuestro bloque de constitucionalidad, el *amicus curiae* se puede considerar un mecanismo procesal tendiente a que la actividad jurisdiccional se desarrolle con un mayor grado de corrección, de tal suerte que como fuente formal de derecho, la jurisprudencia sea una actividad que consolide los derechos fundamentales.

Entonces, si bien quien presenta un *amicus curiae* no es parte procesal; es decir, apriorísticamente no ostenta legitimación activa *ad causam* (por no formar parte de la controversia, un interés individual o un derecho subjetivo del proponente, que sea objeto de tutela judicial); por otro lado, sí subyace a quien presenta un *amicus curiae* un interés social y amplio respecto de la causa, por lo cual los argumentos jurídicos que se plantean no lo vinculan procesalmente en sentido estricto, pero pueden convertirse en fuente de la argumentación del órgano juzgador, por lo que la vinculación es, en todo caso, en sentido amplio.

### III

Es de dominio público los graves problemas que afectan a la población ecuatoriana; especialmente aquellos que dan cuenta de la inseguridad y zozobra que vive la ciudadanía producto de la delincuencia y que se agrava aún más cuando desde el ejecutivo no existe la real intención y peor aún la aptitud para solucionar la grave crisis que actualmente se vive. Frente a ello, desde la Presidencia de la República se plantea como solución trascendental la necesidad de consultarle al pueblo ecuatoriano, para que sea este quien decida en base a

lo que el ejecutivo ha denominado “tres ejes temáticos” de “seguridad, calidad institucional y respeto al medio ambiente”. En este orden de ideas, se pretende consultar lo siguiente:

- **Pregunta 1)** *¿Está usted de acuerdo con que se permita el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas en las funciones de la Policía Nacional para combatir el crimen organizado, enmendando de conformidad con lo previsto en el anexo 1?*
- **Pregunta 2)** *¿Está usted de acuerdo con permitir la extradición de ecuatorianos que hayan cometido delitos relacionados con el crimen organizado transnacional, a través de procesos que respeten los derechos y garantías, enmendando la Constitución, de acuerdo con el anexo 2?*
- **Pregunta 3)** *¿Está usted de acuerdo con garantizar la autonomía de la Fiscalía General del Estado, para que esta seleccione, evalúe, ascienda, capacite y sancione a los servidores que la conforman a través de un Consejo Fiscal, enmendando la Constitución de acuerdo al anexo 3?*
- **Pregunta 4)** *¿Está usted de acuerdo con reducir el número de asambleístas y que se los elija de acuerdo a los siguientes criterios: 1 asambleísta por provincia y 1 asambleísta provincial adicional por cada 250.000 habitantes; 2 asambleístas nacionales por cada millón de habitantes; y 1 asambleísta por cada 500.000 habitantes que residan en el exterior, enmendando la Constitución de acuerdo con el anexo 4?*
- **Pregunta 5)** *¿Está usted de acuerdo con exigir que los movimientos políticos cuenten con un número de afiliados mínimo equivalente al 1.5 % del registro electoral de su jurisdicción y obligarlos a llevar un registro de sus miembros auditado periódicamente por el Consejo Nacional Electoral, enmendando la Constitución de acuerdo con el anexo 5?*
- **Pregunta 6)** *Está usted de acuerdo con eliminar la facultad de designar autoridades que tiene el CPCCS e implementar procesos que garanticen meritocracia, escrutinio público, colaboración y control de diferentes instituciones, de modo que sea la Asamblea Nacional la que designe a través de estos procesos a las autoridades que actualmente elige el CPCCS y a sus consejeros, enmendando la Constitución de acuerdo con el anexo 6?*

- **Pregunta 7)** *¿Está usted de acuerdo con que se incorpore un subsistema de protección hídrica al Sistema Nacional de áreas protegidas, enmendando la Constitución de acuerdo con el anexo 7?*
- **Pregunta 8)** *¿Está usted de acuerdo con que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, puedan ser beneficiarios de compensaciones debidamente regularizados por el Estado, por su apoyo a la generación de servicios ambientales, enmendando la Constitución de acuerdo con el anexo 8?*

De la simple lectura del cuestionario planteado se puede inferir que en poco o nada se van a solucionar los graves problemas de orden institucional y de seguridad ciudadana que azotan a los ecuatorianos; pero más allá de lo planteado es necesario puntualizar ciertos aspectos.

Respecto a la primera pregunta la cual plantea el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas en las funciones de la Policía Nacional, es preciso hacer notar que mediante sentencia 018-18-SIN-CC emitida por la Corte Constitucional se declaró la inconstitucionalidad por la forma de las enmiendas a la Constitución de la República aprobadas por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015; es decir, la pregunta que actualmente se está planteando, en su momento también constaba dentro del paquete de enmiendas aprobadas por la Asamblea Nacional en el 2015 y la misma fue expulsada del ordenamiento jurídico por ser contraria a la Constitución.

Sin perjuicio de lo lapidario que resulta lo que se señala en el párrafo precedente y complementariamente con aquello, la Constitución de la República de forma categórica establece que las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. En cuanto a la protección interna y el mantenimiento del orden público, establece que éstas son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Artículo 158 de la Constitución de la República.

Lo señalado no permite interpretación alguna, tanto es así que la Corte Constitucional en varios de sus dictámenes en los cuales se han analizado los distintos estados de excepción decretados por el Ejecutivo, ha sido enfática en señalar que las funciones de las Fuerzas Armadas en las calles del territorio nacional únicamente se justifican de manera excepcional y en adición a esto se debe hacer notar que en uno de sus pronunciamientos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que:

*“Al respecto, la Corte estima absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común. Tal como ha señalado este Tribunal, “los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas”<sup>2</sup>*

Se concluye entonces que la pregunta planteada carece de todo sustento jurídico y técnico toda vez que adoptar la medida de militarizar las calles del país resulta desproporcionada y deja en evidencia la poca planificación e ineptitud con la que se han venido manejando los problemas de orden social en el Ecuador.

Es preciso recordar que *“el Estado tiene y debe contar con otros mecanismos para canalizar el malestar social y combatir la delincuencia que no signifiquen la derogación de garantías esenciales de la población.”<sup>3</sup>*

Con relación a la pregunta que plantea la extradición de ecuatorianos que hayan cometido delitos relacionados con el crimen organizado transnacional, es necesario remitirnos al artículo 79 de la Constitución que de manera categórica establece:

---

<sup>2</sup> Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166; párrafo 51.

<sup>3</sup> CIDH, INFORME ANUAL 1998, Vol. II, párr. 44, pág. 1191.

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

En consecuencia, no es necesario ahondar en el análisis para determinar que si se pretende realizar esta reforma a la Constitución y por ende derogar su artículo 79, se la debe realizar por la vía de una asamblea constituyente, pues así lo dispuso la Corte Constitucional a través del dictamen N. 5-20-RC/21 en donde se ha señalado que *“la modificación constitucional mediante asamblea constituyente supone la posibilidad de cambiar la norma suprema, conforme los límites formales y materiales establecidos por las normas constitucionales y los parámetros desarrollados por la Corte Constitucional. La asamblea constituyente tiene la potestad de elaborar “una nueva Constitución”, de acuerdo con las vías contempladas en el artículo 444 de la Constitución.”*

Complementariamente con lo detallado en el párrafo precedente, se debe tener en cuenta que garantizar la no extradición de un ciudadano, constituye una auténtica inmunidad y garantía para que los ecuatorianos que cometen delitos dentro de la jurisdicción del Estado, sean juzgados mediante un procedimiento que garantice su juez natural y sobre todo un debido proceso bajo las protecciones de la Constitución de la República, la misma que ha sido ampliamente reconocida como garantista y que proscribía ciertas penas como la cadena perpetua y la muerte.

Permitir la extradición de un ecuatoriano, significaría ceder jurisdicción y en sentido amplio soberanía; pero, además permitir que ciudadanos de nacionalidad ecuatoriana sean sujetos de procesos judiciales con condiciones diferentes y en algunos casos menos favorables para un juzgamiento; lesionando así, el derecho-principio de igualdad.

Respecto a la pregunta que plantea garantizar la autonomía de la Fiscalía General del Estado, nuevamente es importante señalar que este tema ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional del Ecuador cuando en su dictamen 4-19-RC/19<sup>4</sup> establece

---

<sup>4</sup> [http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/def4bc90-f847-44c1-92eb-d0728683bc3f/0004-19-rc\\_not\\_dict.pdf?guest=true](http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/def4bc90-f847-44c1-92eb-d0728683bc3f/0004-19-rc_not_dict.pdf?guest=true)

que la vía para que esto se pueda llevar a cabo, es a través del procedimiento de reforma constitucional establecido en el artículo 442 de la Constitución:

*“7. Tema (iii), reubicación de la Fiscalía General del Estado fuera de la Función Judicial (denominación que se plantea cambiar por la de Fiscalía General de la Nación). Implica la inclusión de esta en el capítulo séptimo del título cuarto de la Constitución, relativo a la Administración Pública, a fin de que goce de mayor autonomía, excluyéndola del alcance competencial del Consejo de la Judicatura.*

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

*45.1. En general, el procedimiento de reforma, establecido en el art. 442 de la Constitución es apto para la expedición de las normas contenidas en el proyecto examinado, cuyos principales temas se resumieron en los párrafos 5 a 7 supra, encaminados a la eliminación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, al rediseño de la Función Legislativa para volverla bicameral; y a la reubicación de la Fiscalía General del Estado fuera Función Judicial para darle más autonomía.”*

De su lado, la pregunta que plantea la reducción del número de asambleístas también ha sido ya analizada a la luz del dictamen N. 6-19-CP/19, cuando la Corte Constitucional estableció la improcedencia en un cambio en la organización de la Asamblea Nacional, cuando señaló:

*“78. Este aspecto necesariamente conlleva una modificación de la regulación establecida en la Constitución de la República respecto de la organización de la Asamblea Nacional. En función de aquello y por las consideraciones que ya han sido desarrolladas en párrafos precedentes, no cabe efectuar un cambio en este sentido a través de consulta popular, sino por intermedio de un propuesta concreta de modificación constitucional a través de los mecanismos establecidos en el mismo texto de la Norma Fundamental.”*

Independientemente de lo que la Corte Constitucional ha decretado en relación a este tema puntual, es importante hacer notar que la pregunta en sí no persigue ninguna finalidad más que aprovecharse de la credibilidad de una Asamblea Nacional venida a menos y que para los propósitos políticos que se encuentran detrás de esta consulta popular, esa poca credibilidad al Ejecutivo le viene de forma oportuna; pues de esta manera distrae a la ciudadanía al momento de su decisión respecto de las otras preguntas planteadas.

Han sido varios los análisis realizados en torno a este tema de manera particular en el campo económico; únicamente se debe realizar una simple operación matemática para saber cuánto le significaría al país en materia de finanzas, la reducción de 137 a 100 asambleístas. Más allá de esto, tal y como se desprende del anexo que acompaña a la pregunta que se plantea; aumentarían el número de asambleístas nacionales, se reducirían los asambleístas provinciales y casi desaparecerían los asambleístas del exterior, vulnerando de esta manera la participación democrática del ciudadano al momento de ejercer el derecho que tiene de elegir a sus distintos representantes.

En relación con las preguntas que contienen temas que ya han sido objeto de análisis y pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, es importante recalcar que la Corte para poder apartarse de sus propios criterios que ha venido desarrollando, necesita hacerlo de manera motivada siempre y cuando estos criterios no sean contrarios o menoscaben el ejercicio de los derechos garantizados en la Constitución. Resultaría, por decir lo menos contradictorio e inverosímil que en relación con el cuestionario de preguntas que hoy nos ocupan, la Corte realice algún otro tipo de análisis que avale el alcance y planteamiento de las mismas.

En cuanto a la pregunta que plantea exigir que los movimientos políticos cuenten con un número de afiliados mínimo equivalente al 1,5% del registro electoral de su jurisdicción y que obligue a dichos movimientos a llevar un registro de sus miembros auditado por el Consejo Nacional Electoral; si bien la pregunta *a priori* no supone algún vicio de constitucionalidad, si recae en una pregunta innecesarias que en nada aporta para “mejorar la calidad institucional” pues así ha justificado el presidente el planteamiento de la misma.

Es suficiente con remitirnos al artículo 219 de la Constitución de la República en donde se encuentran específicamente determinadas las funciones atribuidas al Consejo Nacional Electoral, dentro de las cuales claramente se le confiere a este Organismo facultades para vigilar y auditar a los movimientos políticos. De igual manera, si lo que se busca es regular el número de afiliados, esto se puede realizar mediante una propuesta de reforma legislativa al cuerpo normativo correspondiente, que en este caso es la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

La pregunta que a todas luces ha sido introducida como una suerte de comodín para el Ejecutivo, es aquella que busca eliminar la facultad que tiene el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para designar autoridades. Esta es sin duda alguna una pregunta que más que solucionar los problemas institucionales que vive el Ecuador, busca generar un hiperpresidencialismo extremo, pues a través del planteamiento de esta pregunta y específicamente del contenido de su anexo, lo que se pretende es que la Asamblea Nacional sea la que en teoría elija las distintas autoridades de control; digo en teoría pues sería el presidente de la República quien envíe las distintas ternas para que la Asamblea Nacional “elija” y de esta manera se nombren las autoridades respectivas.

En general, todas las autoridades que elegiría la Asamblea Nacional provendrían de ternas presentadas por el Ejecutivo. Las Superintendencias y el Procurador no serían elegidos de ternas sino a partir de nombres fijos propuestos por el presidente a consideración de la Asamblea. Las demás autoridades provendrían de ternas que escogería el propio presidente; de 6 nombres que vendrían de diferentes fuentes. En el caso de la Fiscalía, por ejemplo, vendrían de binomios propuestos por la Corte Nacional de Justicia, la propia Fiscalía y el presidente. Para la Contraloría, vendrían de binomios presentados por la Corte Nacional de Justicia, el propio Contralor y el presidente.

Lo que más llama la atención es que la propuesta pretende otorgarle al presidente prácticamente poderes ilimitados, ya que una iniciativa de designación sólo podría ser negada con los dos tercios de los miembros de la Asamblea, *quórum* decisorio que es muy

difícil de obtener; y, si se llegare a conseguir los votos para negar la terna o la propuesta de designación, el presidente tendría que enviar otra propuesta, la cual, para ser nuevamente negada, requeriría los  $\frac{3}{4}$  de los votos en contra de los miembros del Parlamento. *Quórum* a todas luces imposible de obtener.

Adicionalmente, el plazo para decidir sobre la idoneidad de un candidato es muy corto pues sólo quince días para que una Comisión analice la probidad de tres personas y que el Pleno se pronuncie, con la amenaza que, por el silencio administrativo, la propuesta entre por el ministerio de la Ley.

En cuanto a la forma de elección de los miembros del CPCCS, estos provendrían de una lista de 18 personas propuestas por la Fiscalía. No sé entiendo que tiene que ver la participación ciudadana con la vindicta pública, para que se le otorgue a la Fiscalía este privilegio.

Finalmente, lo más preocupante y peligroso, es que se allana el camino al presidente de la República; de ahí la tesis del hiperpresidencialismo extremo pues lo faculta para nombrar prácticamente a dedo a las autoridades que, a la fecha de la consulta, no se hayan designado, hasta que se nombren los titulares.

De su lado, en cuanto a la eliminación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se refiere, la Corte Constitucional a través de su dictamen N. 4-19-RC/19<sup>5</sup>, emitió su pronunciamiento cuando estableció que la eliminación del CPCCS no implica de ninguna manera restricción a los derechos de participación; señalando que la vía adecuada para que proceda su eliminación es mediante el procedimiento de reforma de la Constitución:

*“En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional dictamina:*

---

<sup>55</sup> [http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/def4bc90-f847-44c1-92eb-d0728683bc3f/0004-19-rc\\_not\\_dict.pdf?guest=true](http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/def4bc90-f847-44c1-92eb-d0728683bc3f/0004-19-rc_not_dict.pdf?guest=true)

45.1. En general, el procedimiento de reforma, establecido en el art. 442 de la Constitución es apto para la expedición de las normas contenidas en el proyecto examinado, cuyos principales temas se resumieron en los párrafos 5 a 7 supra, encaminados a la eliminación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, al rediseño de la Función Legislativa para volverla bicameral; y a la reubicación de la Fiscalía General del Estado fuera Función Judicial para darle más autonomía.”

Así las cosas y más allá del pronunciamiento de la Corte Constitucional, es de suma importancia señalar que la propia Constitución estatuyó esta función precisamente para generar un balance necesario entre los poderes del Estado; para que la simple separación formal de poderes no implique la instauración de un régimen democrático débil.

Además, resulta importante reparar en el hecho de que el origen democrático de los consejeros y consejeras del CPCCS, legitima sus actuaciones y conceptualmente permite que la designación de autoridades de control no sea consecuencia de una dependencia que condicione sus actuaciones una vez ejerzan el cargo.

La no vinculación *ex ante* de una autoridad de control con la autoridad controlada generaría lo que el tratadista Bobbio designaba como “mandato imperativo”; es decir, que la autoridad mantenga un lazo de compromiso y relación con la otra autoridad designante convirtiendo su voluntad en un mandato que el designado debe acatar imperativamente dada esa dependencia apriorística.

Por otra parte, el traslado de potestades constitucionales de un órgano a otro, significa ulteriormente modificar la estructura constitucional del Estado; porque en esencia, desde una concepción orgánica, no se puede entender el órgano sin función y por consiguiente la modificación de la función o una de las funciones esenciales de un órgano es en sentido fuerte, una modificación estructural de ese órgano y para que eso suceda, es necesario un poder *extra ordinem* (Guastini *dixit*) es decir, un poder constituyente sin límites formales ni aun materiales establecidos en la propia Constitución y sus poderes constituidos. 

Finalmente en cuanto a las preguntas siete y ocho que guardan relación con temas de orden ambiental, no se advierte vicios de constitucionalidad en cuanto a su forma y contenido por lo que sin perjuicio de la importancia que revisten los temas ambientales, si resulta necesario resaltar que la única razón para introducir estas dos últimas preguntas dentro del cuestionario que se pretende consultar al ciudadano, se han dado para contentar a cierto segmento de la población que conjuga con las causas ecológicas y ambientales y que sin duda alguna representan un importante porcentaje de decisión en relación a las otras preguntas planteadas.

#### IV

La Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, facultan a la Corte Constitucional para que realice el control previo de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales; al respecto, el artículo 99 de la LOGJCC ordena:

*“Art. 99.- Modalidades de control constitucional.- Para efectos del control constitucional de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales, la Corte Constitucional intervendrá a través de los siguientes mecanismos:*

- 1. Dictamen de procedimiento.*
- 2. Sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo.*
- 3. Sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales.”*

De su lado, el artículo 443 de la Constitución de la República establece:

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

A la luz de las normas citadas se infiere que, obligatoriamente la Corte Constitucional debe realizar un control material previo de constitucionalidad de la presente acción.

La característica de previo se da por cuanto se identifica el procedimiento que corresponde según lo que en este caso el Ejecutivo se encuentra planteando; y posteriormente se establece la viabilidad de lo propuesto. La característica de material se da por cuanto la Corte debe analizar el contenido en sí de la propuesta, realizando para ello un análisis que determine si esta implica *“restricción de derechos, la modificación del procedimiento de reforma constitucional, la alteración de los elementos constitutivos del Estado o la estructura fundamental de la Constitución”*.<sup>6</sup>

Este control es obligatorio pues así lo determina el artículo 100 de la LOGJCC cuando dispone que todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde.

De lo expuesto, se infiere entonces que el dictamen de procedimiento que realiza la Corte reviste sustancial importancia ya que marca el camino a seguir y garantiza que este camino sea el que la norma suprema ha delineado para cada caso.

Posteriormente al dictamen de procedimiento, la Corte debe emitir una sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo, es aquí donde se examina si la convocatoria a referéndum para enmendar, reformar o cambiar la Constitución, garantiza la libertad del elector, pues se analiza formalmente el cuestionario y sus considerandos.

Finalmente, la sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales se da cuando la modificación realizada a la Constitución entra en vigor y si contra esta cualquier persona hubiera interpuesto una demanda de inconstitucionalidad con las formalidades y especificidades que la norma establece para este tipo de acciones.

Por su parte, el marco legal que rige este procedimiento está determinado por los artículos 102, 103, 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control

---

<sup>6</sup> Polo E. (2020). La intervención de la Corte Constitucional en los procedimientos de enmienda, reforma y cambio de Constitución. Revista Ruptura de la Asociación Escuela de Derecho PUCE. Edición 2020, p (133-167).

Constitucional y es aquí en donde la Corte Constitucional deberá tener especial cuidado cuando estudie y desarrolle el análisis de las preguntas que se están planteando; pero sobre todo de los respectivos anexos.

En este punto es importante hacer notar lo dispuesto por el artículo 104 de la ley de la materia, cuando de manera taxativa señala:

*“Art. 104.- Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta.- Para controlar la constitucionalidad de los considerandos introductorios, la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de los siguientes requisitos:*

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

Del análisis realizado al texto mediante el cual el presidente de la República remite la propuesta materia de esta acción, resulta relevante hacer notar que varios de sus argumentos abordan temas que no guardan concordancia ni relación directa de causalidad con lo que se pregunta y su contenido; de igual manera varios de sus considerandos se encuentran enunciados con bastante carga emotiva, lo cual contraviene a las claras lo estipulado en el artículo previamente citado y también lo desarrollado por la Corte Constitucional en su

dictamen N. 14-19-CP/19 cuando aborda de manera específica los parámetros detallados en el artículo de la referencia.

## V

En varias ocasiones y desde los diferentes espacios académicos y judiciales se ha escuchado citar y debatir sobre el control de convencionalidad; sin embargo, tras varios años de existencia, el principio de convencionalidad en Latinoamérica aún se encuentra en una etapa en construcción que deberá prosperar en la medida en que se sigan implementando fallos que perfeccionen la formulación de dicho control.

Así las cosas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos de cierta manera ha venido corrigiendo sus diversas formas conceptuales cuando en una de las primeras sentencias en las cuales se aplicó este control, de manera un tanto ambigua ya señaló que *“todas las autoridades y órganos de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer ex officio un control de convencionalidad.”*<sup>7</sup>

Tan importante como necesario resulta la aplicación de este instrumento en los ordenamientos jurídicos de los Estados Parte, que bien podría establecerse una etapa de transición que se vive de la *“constitucionalización” a la “convencionalización” del ordenamiento jurídico.*<sup>8</sup>

Más allá de lo citado, resulta importante reparar en el hecho de que *la separación estricta entre control de convencionalidad y control de constitucionalidad no le permite al juez constitucional, en algunos ordenamientos jurídicos, jugar un rol protagónico en la implementación del derecho internacional. La dificultad estriba en que, al ser un órgano estatal, éste no podría ser ajeno a los mandatos del derecho convencional, a riesgo de comprometer con su indiferencia la responsabilidad internacional del Estado al que pertenece. Sin embargo, no hay que olvidar que el juez constitucional dispone de*

---

<sup>7</sup> Corte IDH, Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana, sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 497; Caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador, sentencia de 14 de octubre de 2014, párr. 213.

<sup>8</sup> Leonardo García Jaramillo, Revista Derecho del Estado, N° 36, Bogotá, 2016, pp. 131-166.

*herramientas propias muy importantes para proteger los derechos fundamentales. La intervención del juez nacional no es subsidiaria, como si lo es la labor de los órganos regionales de Derechos Humanos. Por esta razón, la protección progresiva de estos derechos está (y siempre ha estado) en el ámbito nacional y no en el ámbito internacional.*<sup>9</sup>

Existen varios criterios de origen doctrinario sobre el control de convencionalidad que señalan que “[e]sta doctrina establece una obligación internacional a cargo de todas las autoridades del Estado parte [de la Convención Americana] de interpretar cualquier norma nacional [...] de conformidad con la Convención Americana y, en general, con el corpus juris interamericano.”<sup>10</sup>

De igual manera, se ha establecido como uno de los principales objetivos del control de convencionalidad, “prevenir la aplicación de normas nacionales que manifiestamente sean incompatibles con la Convención Americana y que resultan nulas ab initio”<sup>11</sup>.

Se infiere, por tanto, que en virtud de este principio el estado ecuatoriano se encuentra obligado a respetar las normas internacionales y los tratados y convenios internacionales de los cuales es parte y que forman parte del bloque de constitucionalidad.

En este orden de ideas, necesariamente corresponde traer a colación un par de criterios recogidos por la CorteIDH en cuanto a antecedentes regionales sobre reformas constitucionales; sobre todo, aquellos que recogen argumentos respecto el principio de progresividad y de no restricción de derechos.

Así por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), delineó el camino para el planteamiento de una reforma constitucional colombiana sobre la justicia penal militar, cuando luego del análisis correspondiente señaló que ésta de plantearse como se encontraba planteándose, revertiría avances en derechos y constituiría un grave retroceso

<sup>9</sup> Luis-Miguel Gutiérrez Ramírez, Revista IIDH, Vol. 64, 2016, pág. 263.

<sup>10</sup> Ferrer, E., Control de Convencionalidad (sede interna), en Ferrer, E. Et. Al. (Eds.) Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, Tomo I, México, Poder Judicial de la Federación et. Al., 2014, P.233.

<sup>11</sup> Ferrer, E., Control de Convencionalidad (sede interna), en Ferrer, E. Et. Al. (Eds.) Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, Tomo I, México, Poder Judicial de la Federación et. Al., 2014, P.236

que pondría en riesgo el derecho a la justicia de las víctimas de violaciones a los derechos humanos. La CIDH expresó su profunda preocupación por el grave retroceso en materia de derechos humanos que significaría la reforma constitucional por la cual se modificarían los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia para ampliar significativamente el alcance de la jurisdicción penal militar.

Por su parte, el caso “Gelman Vs. Uruguay” sirve claramente para ejemplificar las obligaciones de los Estados respecto de lo que la CIDH ha establecido, pues aun cuando cada Estado parte se caracteriza por tener independencia en relación a sus ordenamientos jurídicos, siempre deben seguir una línea de respeto a las garantías y derechos de las personas; deben procurar un especial cuidado a fin de que sus sistemas democráticos y de justicia guarden armonía con las necesidades de las mayorías; es así que en el caso que se menciona a manera de ejemplo, la Corte estableció: *“aunque la Ley de Caducidad haya sido aprobada en un régimen democrático y aún ratificada o respaldada por la ciudadanía en dos ocasiones no le concede, automáticamente ni por sí sola, legitimidad ante el Derecho Internacional. (...) la legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, por lo que 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”*<sup>12</sup>

Consecuente con lo manifestado en los párrafos precedentes, los literales b) y c) del artículo 29 de las Normas de Interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos, son categóricos al manifestar que:

*“Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:*

---

<sup>12</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “Gelman Vs. Uruguay”, San José, Sentencia de 24 de febrero de 2014 (Fondo, Reparaciones y Costas).

*b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados.*

*c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno.”*

Se concluye entonces que el respeto a las garantías y derechos fundamentales consagrados en la Constitución y aquellos convenios y tratados internacionales de los cuales el Ecuador es parte, forman parte del bloque de constitucionalidad, las decisiones que se tomen deben ir encaminadas en pro del ejercicio y desarrollo efectivo de dichos derechos pero de manera especial del derecho de las mayorías; se torna por tanto irreductible la decisión de la Corte Constitucional en cuanto al examen de constitucionalidad de la propuesta de reforma constitucional planteada, de tal suerte que se garantice que los derechos de los ecuatorianos no se vean vulnerados con una acción a todas luces inconstitucional y con tintes y finalidades evidentemente políticas.

## VI

Por todo lo manifestado, considero señora jueza que, una vez realice el respectivo control previo de constitucionalidad, así como el control de convencionalidad, rechace la solicitud realizada por el señor presidente de la República, Guillermo Alberto Lasso Mendoza, de fecha 12 de septiembre de 2022, por incumplir los presupuestos normativos tanto de la Constitución de la República cuanto de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Como consecuencia, se declare improcedente el proyecto de enmienda puesto en su conocimiento.

De igual manera, solicito ser escuchado en la respectiva audiencia pública que para el efecto su autoridad oportunamente se servirá convocar.

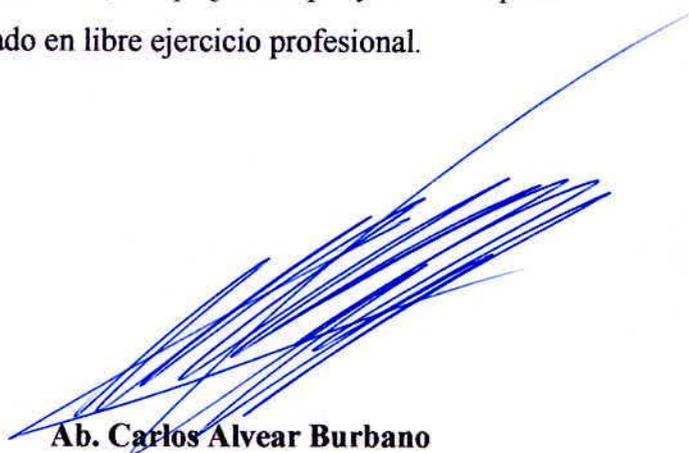
En adelante, las notificaciones que me correspondan las recibiré en los correos electrónicos: **alvear.carlos@hotmail.com** y **fausto.jarrin@hotmail.com**; nombro como mi defensor al abogado Carlos Alvear Burbano, a quien autorizo a participar de la manera que él considere

en favor de mis intereses dentro de la presente acción; sin perjuicio que yo mismo puede hacerlo en calidad de compareciente y de abogado en libre ejercicio profesional.

Firmo con mi abogado defensor:



**Ab. Fausto Alejandro Jarrín Terán**  
CC 1714774229



**Ab. Carlos Alvear Burbano**  
Mat. 17-2010-321 F.A.

 **SECRETARÍA GENERAL**  
**DOCUMENTOLOGÍA**  
Recibido el día de hoy... **20 SET. 2022**  
... a las... **11:20**  
Por... **Dhanna**  
Anexos...  
.....  
FIRMA RESPONSABLE



