

**Memorando Nro. MREMH-CECULOSANGELES-2022-0404-M**

**Los Angeles, 30 de septiembre de 2022**

**PARA:** Srta. Dra. María Auxiliadora Mosquera Real  
**Directora de Asesoría Jurídica y Patrocinio en Derecho Nacional,  
Encargada**

**ASUNTO:** CONSULADO DEL ECUADOR EN LOS ANGELES.- AMICUS CURIAE  
SOBRE LA CONSULTA POPULAR

De mi consideración:

El ciudadano ecuatoriano Ángel Manuel Jaramillo Chávez, con CC No. 0905882262, junto con los ciudadanos ecuatorianos Rosa del Rosario López Reliche (CC No. 0911731255), Edgar Francisco Villavicencio Hidalgo (CC No. 1705324307) y Silvia Isabel Quelal Jaramillo (CC No. 1708621139), presentaron hoy en el Consulado a mi cargo, el documento de *Amicus Curiae* sobre la Consulta Popular, cuya copia digitalizada acompaño (14 fojas).

Al respecto, mucho le agradeceré se sirva disponer se transmita el mencionado documento a la Corte Constitucional del Ecuador.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

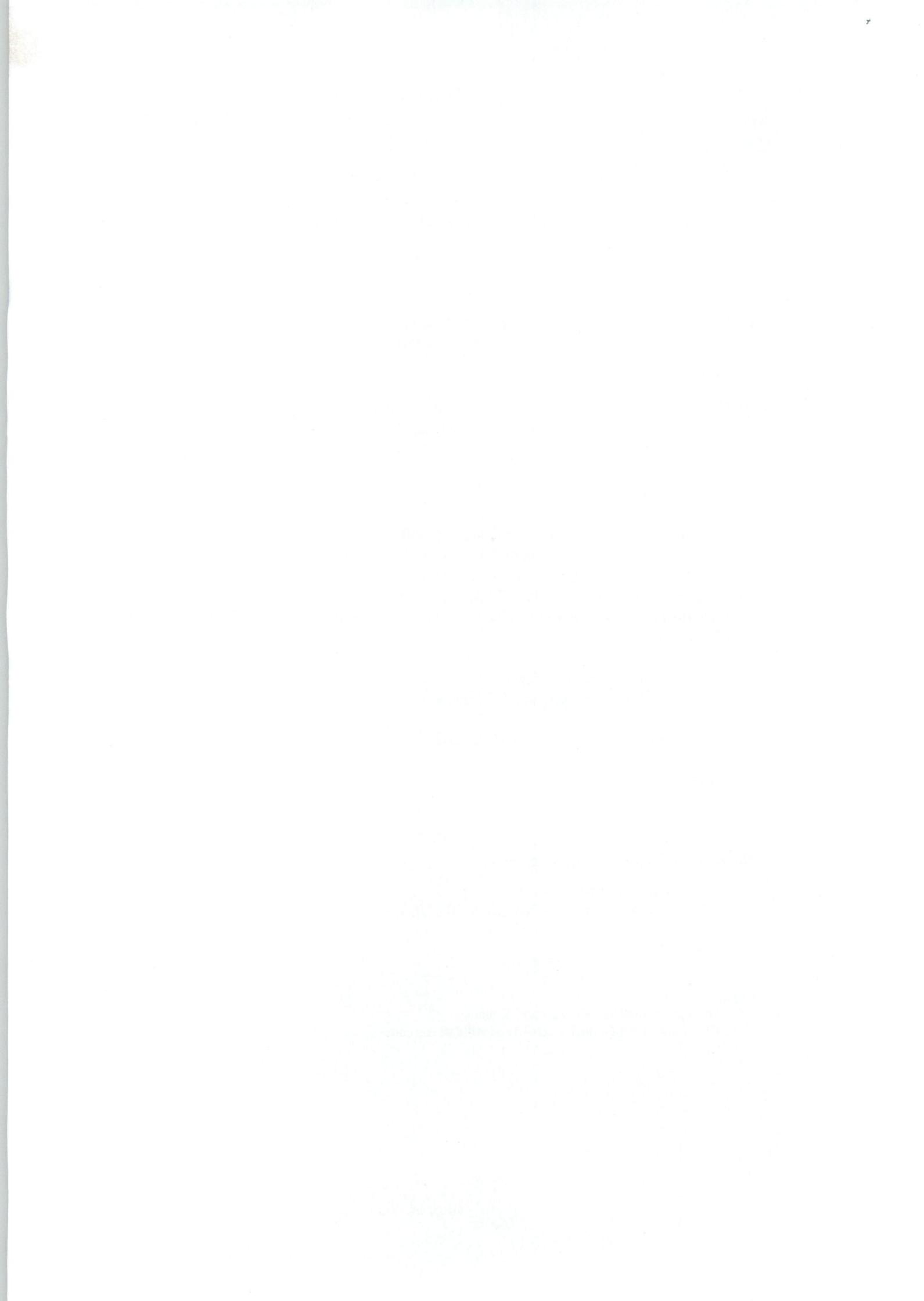
Emb. Cesar Gustavo Anda Sevilla  
**CÓNSUL DEL ECUADOR EN LOS ANGELES**

Anexos:  
- amicus\_curiae-09302022045048.pdf

Copia:  
Sr. Mgs. Pablo Sebastián Martínez Menduño  
**Director de Gestión de Servicios de Movilidad Humana**



Firmado electrónicamente por:  
**CESAR GUSTAVO  
ANDA SEVILLA**



## **SEÑORAS Y SEÑORES DE LA JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

**ÁNGEL MANUEL JARAMILLO CHÁVEZ**, portador de la CC. No. 0905882262, domiciliado en 225 N. Crescent Dr. Apt.#130 Beverly Hills, Código Postal: 90210; **ROSA DE ROSARIO LÓPEZ RELICHE**, portadora de la CC. No. 0911731255, domiciliada en 225 N. Crescent Dr. Apt. #130 Beverly Hills, Código Postal: 90210; **EDGAR FRANCISCO VILLAVICENCIO HIDALGO**, portador de la CC. No. 170532430-7, domiciliado en 20821 Arline Ave. Lakewood, Código Postal: 90715; **SILVIA ISABEL QUELAL JARAMILLO**, portadora de la CC. 1708621139, domiciliada en 11729 havenwood Dr Whittier, Código Postal: 90606; en nuestra calidad de ecuatorianos residentes en el exterior, presentamos el siguiente alegato de AMICUS CURIE dentro del proceso No. 4-22-RC, sobre iniciativa de enmienda constitucional, presentado por el Presidente de la República, Guillermo Lasso, en los siguientes términos:

### **1. Antecedentes**

El 12 de septiembre de 2022, el Presidente Constitucional de la República, señor Guillermo Lasso Mendoza, presentó ante la Corte Constitucional del Ecuador, una propuesta de enmiendas constitucionales, para que sean tramitadas a través de Referéndum Constitucional.

En la propuesta de reforma constitucional, se incluyó como pregunta No. 4, la reducción del número de legisladores. Quizá lo que más llama la atención, es que en los anexos de las preguntas se incluyen modificaciones a la carta constitucional, que no se encuentran en la pregunta, y que en esencia modifican los elementos constitutivos del Estado y su estructura, lo que obliga a realizar un análisis exhaustivo de cada pregunta en consonancia con sus anexos.

Una vez recibida la iniciativa de referéndum constitucional, la Corte signó al proceso con el No. 4-22-RC, para realizar el correspondiente dictamen de constitucionalidad, en el que se determinará el procedimiento que debe seguir. Por este motivo, el presente Amicus Curie, establece elementos teórico-jurídicos cuyo fin es dar luces a los magistrados sobre el contenido de la pregunta 4.

### **2. Normas impugnadas del Referendum Constitucional.**

En la iniciativa de reformas constitucionales del señor Guillermo Lasso Mendoza, Presidente de la República, se incluyó en la pregunta No. 4 la disminución del número de legisladores de la siguiente manera:

*Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.*

*La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. La Asamblea Nacional se integrará por:*

- 1. Dos asambleístas elegidos en circunscripción nacional por cada millón de habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones;*
- 2. Un asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones; y*
- 3. Un asambleísta elegido por circunscripción del exterior por cada quinientos mil habitantes que residan en el exterior de acuerdo con los datos poblacionales del organismo rector en materia de movilidad humana.*

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**Primera.-** *La Asamblea Nacional tendrá un plazo improrrogable de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial para aprobar las leyes reformativas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa y a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, que regulen la presente enmienda constitucional, de conformidad con los principios reconocidos en el artículo 116 de la Constitución de la República del Ecuador.*

**Segunda. -** *En el plazo máximo de cuarenta y cinco días contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana emitirá las directrices para garantizar que exista un registro de la población ecuatoriana en el exterior. El registro deberá ser funcional a trescientos sesenta y cinco días contados desde la aprobación de las directrices."*

**Tercera. -** *En caso de existir elecciones anticipadas de los asambleístas antes del cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda, se utilizarán como los datos poblacionales del exterior los que entregue el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.*

### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

*Única. - Deróguese todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo."*

### **3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

La pregunta No. 4, con la reducción de asambleístas, tiene una directa afectación para nosotros los ecuatorianos residentes en el exterior, en los siguientes derechos: i) vulneración del principio de proporcionalidad ii) vulnera el derecho igualdad material ante la ley iii) afecta el principio de la debida motivación.

#### **i) Principio de proporcionalidad**

El profesor Arturo Espinosa Silis, en referencia al principio de proporcionalidad, manifiesta que:

"Existen dos sistemas de elección de representantes: a) el proporcional, en el que se busca la elección de un número de representantes proporcional a los votos recibidos por el partido postulante, dentro del territorio sometido a las funciones del órgano elegido, y b) el mayoritario, en el que se eligen candidatos en cada una de las circunscripciones en que se divide el territorio, siendo seleccionado el que ha recibido mayor número de votos.

El sistema de representación proporcional se utiliza en 99 países, entre los que se incluyen Alemania, Argentina, Brasil, Dinamarca, Noruega y Suiza, en donde los legisladores se eligen exclusivamente por ese sistema, en 17 países se usa uno mixto, como en México, y en 58 países se aplica exclusivamente el sistema de mayoría relativa o mayoría simple."

De lo citado se desprende que el principio de proporcionalidad, aplicado a la representación, implica que, a partir de la distribución de escaños, lo que se busca es que el número de representantes que tiene un distrito electoral, corresponda al número de los electores, en la proporción más cercana a una persona un voto; de modo, que la heterogeneidad del distrito electoral se vea reflejado en los curules. La idea de esta forma de representación, radica en la necesidad de que todos los grupos sociales existentes en la circunscripción se vean representados en las autoridades de elección

popular; lo contrario, resulta ser regresivo de derecho porque afecta la representación misma.

La propuesta de reducción de asambleístas, de 137 a 130, por parte del Presidente Guillermo Lasso, se sustenta en dos criterios: i) La representatividad concatenada a la representatividad ii) la falta de credibilidad de la Asamblea Nacional.

- **Criterio de proporcionalidad vs representatividad.-** El fundamento del gobierno, en este aspecto se centra, en afirmar que la configuración de la Asamblea Nacional, en la Constitución del 2008, es un mal reparto; la razón, se debe dos factores en la fórmula de reparto: la primera, el asignar dos escaños fijos a todas las provincias y el segundo el factor numérico de 200 000 habitantes para la asignación de los escaños adicionales.

En referencia al primer factor menciona que este mecanismo de asignación de escaños fijos por provincia es propio de los sistemas federales, pero que en un sistema presidencial no tiene sentido, debido a que lo que debe primar es el tamaño de la circunscripción y el número de la población; así, según la propuesta de enmiendas, del gobierno, las circunscripciones con menor población no deberían tener un número alto de legisladores, porque no se justifica con su población, la representación mayoritaria debería provenir de las provincias grandes. Según la fundamentación del gobierno, lo recomendable es propender a la creación de circunscripciones grandes, para reducir la distorsión en la traducción de voto y escaños. La normativa vigente, y la 'subdivisión' que ha efectuado la LOE ocasiona una fragmentación desmedida que provoca que ciertas circunscripciones tengan un peso menor.

En referencia al segundo factor, es decir, el factor numérico la propuesta del gobierno sostiene que es necesario elevar el factor de cálculo de los puestos adicionales en relación al número de habitantes; es decir, mientras ahora el umbral es de 200 000 habitantes, la propuesta de enmienda incrementa a 250 000 habitantes. A decir del gobierno, la aplicación de esta fórmula permitiría corregir la distorsión de representación, favoreciendo a que las circunscripciones grandes tengan más escaños en comparación con las pequeñas.

Un elemento adicional, son los escaños de las y los ecuatorianos residentes en el exterior, que se verían reducidos en dos aspectos: se convertirían en una sola

circunscripción y el número de escaños se reduciría de 6 a 2; la razón que se esgrime es que no se entiende por qué en el exterior se establece una fórmula similar a las provincias, cuando debería primar el criterio de número de ecuatorianos en el exterior.

- **Falta de credibilidad y confianza de la Asamblea Nacional**

El gobierno sustenta, su argumento en la poca credibilidad que tiene la Asamblea Nacional, en relación a su actuación y vincula el elemento de la desconfianza de la ciudadanía que, a enero del 2022, alrededor de un 75% de ciudadanos desaprobaba la gestión de la Asamblea Nacional como institución según una encuestadora 69,0, mientras que otra otorgaba a la credibilidad del legislativo un 69,6%.<sup>691</sup> Para abril del presente año dicha desaprobación se había elevado al 80,50% según la primera encuesta,<sup>692</sup> y a mayo igualmente al 80,50% para la segunda encuesta según la percepción de las personas consultadas respecto de la Asamblea Nacional. Con corte al 11 de agosto, la aprobación apenas es del 7,3% mientras que su desaprobación alcanzó un 83,6%.

Partiendo de este presupuesto, sostiene que la reducción de legisladores permitirá un “mejoramiento” en la calidad de la democracia y que la representatividad en la Asamblea Nacional será óptima. Sustenta su argumento, en propuestas de legislación comparada, donde se ha reducido el número de legisladores.

En el caso, la disminución de curules para la circunscripción del exterior implica una regresividad de los derechos de participación de los ecuatorianos residentes en el exterior, en tanto y en cuanto los márgenes de proporcionalidad son mayores y la posibilidad de tener una sola circunscripción en lugar de tres, evidencian una limitación en el Parlamento.

- ii) **Derecho igualdad material ante la ley**

La vigente Constitución determina que los ecuatorianos residentes en el exterior, son grupos de atención prioritaria, en los siguientes términos:

“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 estas 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. Precautelará sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior.
4. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará 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. Protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros.”

La determinación de la libre movilidad humana como un derecho, implica que el Estado debe garantizar a todos los ecuatorianos en el exterior el ejercicio pleno de sus derechos, lo que, en materia de derechos políticos, implica garantizar el ejercicio de la democracia representativa, es decir, su representación en el parlamento. Este ejercicio, es posible, en tanto y en cuanto la normativa vigente, desarrolle los mecanismos de participación.

Un punto a destacar, radica en que, al tratarse de un grupo de atención prioritaria, la obligación del Estado es mucho más fuerte, porque debe generar mecanismos que disminuyan la asimetría jurídica que tienen estos grupos, es decir, propender a una igualdad material ante la ley, lo que, en el presente caso, no es otra cosa, que garantizar la participación política de nosotros los migrantes en el parlamento, sin que, en lo posterior, ésta pueda verse disminuida.

De acuerdo a la CortelDH, el principio de igualdad y no discriminación “posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno; se trata de un principio de derecho imperativo. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las

personas. Es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable”.

En sentencias como en el caso *Yatama Vs. Nicaragua* (2005) la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha indicado sobre la igualdad y no discriminación de los derechos se expresa en los siguientes postulados:

- Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.
- La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.
- El ejercicio de los derechos a ser elegido y a votar, íntimamente ligados entre sí, es la expresión de las dimensiones individual y social de la participación política.
- Los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán.
- La participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.

En este contexto, el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas, lo que implica que la igualdad material, en cuanto a la representación política, solo será posible en la medida en que la representación no se vea disminuida o mermada por reformas legales o constitucionales.

Así, la propuesta de Guillermo Lasso, de disminuir la representación de los ecuatorianos en el exterior, en el parlamento, afecta el núcleo duro de la igualdad material ante la ley,

por lo que la vía de reforma no es la enmienda, sino la reforma parcial a la Constitución, por ser regresiva de derechos.

### iii) **Derecho a la debida motivación**

La Constitución de la República consagra en el artículo 76, número 7), letra I), la obligación de los poderes públicos de motivar sus decisiones, éste es un derecho constitucional de los ciudadanos, respecto al mismo la Corte Constitucional ha determinado en la sentencia número 025-09-SEP-CC, casos acumulados 0023-09-EP, 0024-09-EP y 0025-09-EP que:

“...Una de las tareas primordiales de fundamentar toda sentencia o acto administrativo es la de proporcionar un razonamiento lógico y comprensivo, de cómo las normas y entidades normativas del ordenamiento jurídico encajan en las expectativas de solucionar los problemas o conflictos presentados, conformando de esta forma un derecho inherente.”

La Corte Constitucional para darle contenido a este derecho en el desarrollo de su jurisprudencia, en las sentencias No. 227-12-SEP-CC, caso 0227-12-EP, manifestó lo siguiente:

“Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.”

En este contexto, la propuesta de reforma constitucional planteada por el ejecutivo, carece de la debida motivación toda vez los argumentos que justifican las preguntas no

se ajustan a los presupuestos fácticos, lo que hace entrever la fragilidad de los argumentos de Guillermo Lasso y su intento de llevar por enmienda un cambio constitucional que es propio de una reforma parcial a la constitución.

#### 4. Pretensión clara y precisa

De acuerdo a lo que determina el artículo 12 de la LOGJCC, solicito se tenga en cuenta este alegato escrito de Amicus Curie, y que se me escuche en audiencia para la resolución de esta causa determinando que la vía por la que se debe tramitar la pregunta 4 es la vía de la reforma parcial a la Constitución.

Así mismo en cuanto a las demás preguntas, conforme se analizó en el presente Amicus, deben seguir, o bien la reforma a la Constitución o bien Asamblea Constituyente, de acuerdo a las conclusiones desarrolladas en cada acápite.

#### 4. Notificaciones

Notificaciones correspondientes se recibirán en las direcciones de correo electrónico:  
[ajchanges@hotmail.com](mailto:ajchanges@hotmail.com); [rlopez@mhfla.org](mailto:rlopez@mhfla.org); [socalrealty1@gmail.com](mailto:socalrealty1@gmail.com);  
[squelal05@yahoo.com](mailto:squelal05@yahoo.com).



ÁNGEL MANUEL JARAMILLO  
CC. No. 0905882262



ROSA DE ROSARIO LÓPEZ  
CC. No. 0911731255



EDGAR FRANCISCO VILLAVICENCIO  
CC. No. 170532430-7



SILVIA ISABEL QUELAL  
CC. 1708621139







OBSERVA

INFORMACIONES  
DEL PASAPORTE  
DEL ECUADOR

PASAPORTE  
PASSPORT

REPÚBLICA DEL ECUADOR

País (Country) ECU

Número de pasaporte (Passport number)  
A3970360

Apellido(s) (Surname)  
VILLAVICENCIO HIDALGO

Nombre(s) (Given name)  
EDGAR FRANCISCO

Nacionalidad (Nationality)  
ECUATORIANA / ECUADORIAN

Fecha de nacimiento (Date of birth)  
14 JUN / JUN 1981

Número personal (Personal number)  
1705324307

Sexo (Sex) M Lugar de nacimiento (Place of birth)  
LATACUNGA, ECU

Fecha de expedición (Date of issue)  
30 JUL / JUL 2021

Autoridad (Authority) DIGERCIO  
126805

Fecha de caducidad (Date of expiry)  
30 JUL / JUL 2031

Firma del titular (Holder's signature)

00206003

P<ECUVILLAVICENCIO<HIDALGO<<EDGAR<FRANCISCO<  
A3970360<2ECU6106144M31073021705324307<<<<04

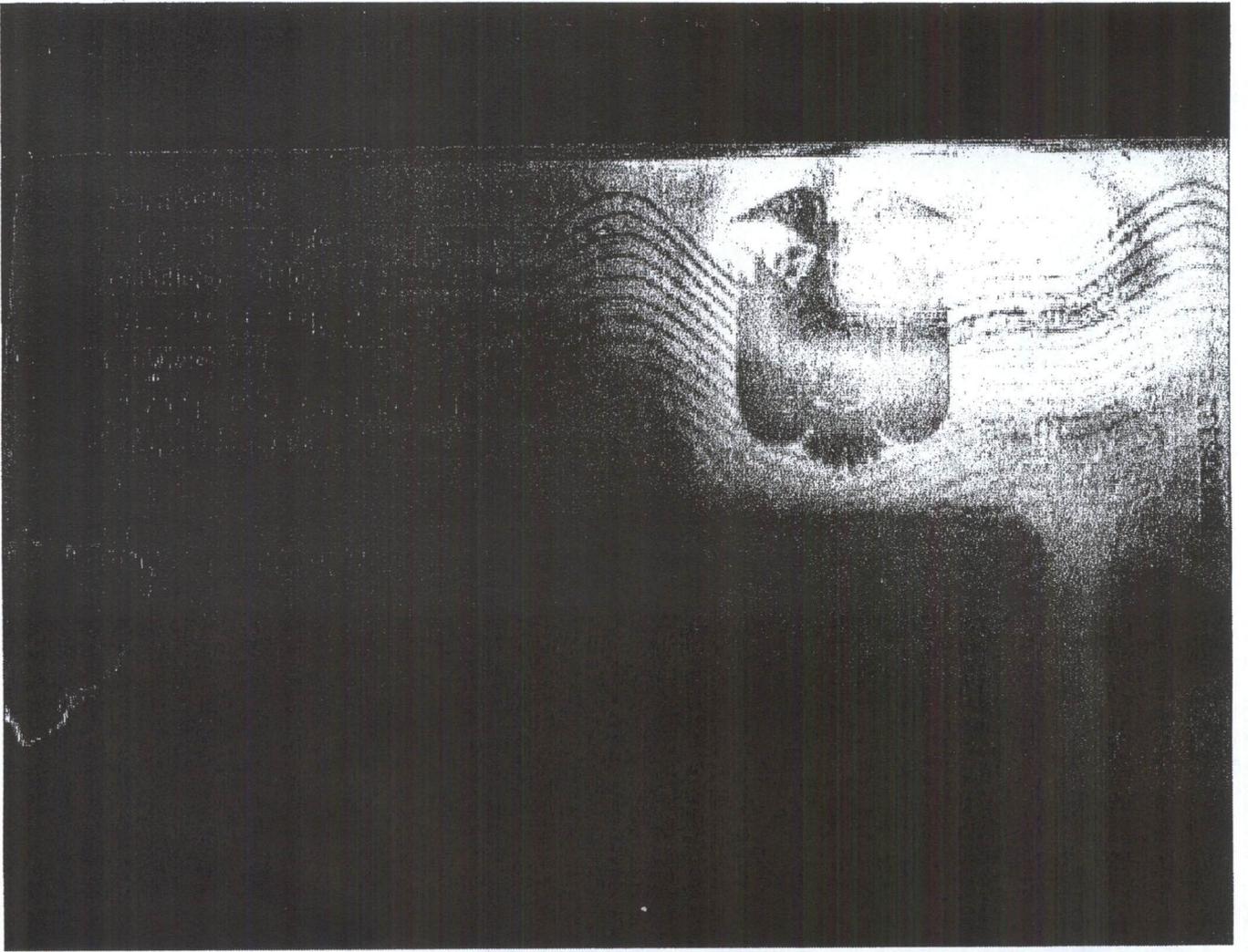
CONDICIONADOR

N.º 170862113-9



REPUBLICA DE CHILE  
MINISTERIO DE INTERIORES  
CORPORACION NACIONAL DE INVESTIGACIONES  
POLICIALES  
SERVICIO NACIONAL DE IDENTIFICACION  
FOTOGRAFICA  
VALDIVIA  
ESTADO CIVIL SOLTERO





**Memorando Nro. MREMH-CGECUNEWJERSEY-2022-1904-M**

**New Jersey, 30 de septiembre de 2022**

**PARA:** Sr. Mgs. Pablo Sebastián Martínez Menduño  
**Director de Gestión de Servicios de Movilidad Humana**

**ASUNTO:** Solicitud de "Amicus Curiae" con relación a posible Consulta Popular, presentada por ciudadano ecuatoriano Sr. Juan Tomás Espinoza Ortiz.

Señor Director:

Cúmpleme informar a su autoridad, que el día de ayer, jueves 29 de septiembre de 2022, visitó este Consulado General el ciudadano ecuatoriano señor Juan Tomás Espinoza Ortiz, titular de la C.C. 1400144950, domiciliado en 307N, 13th Street, Newark, New Jersey, para presentar un "*Alegato de Amicus Curiae*", dentro del proceso Nro. 4-22-RC, con relación a la iniciativa de enmienda constitucional, presentada por el señor Presidente de la República, iniciativa que es materia de análisis por parte de la Corte Constitucional de la República del Ecuador, como requisito previo a la calificación de la constitucionalidad de la Consulta Popular planteada por el Primer Mandatario, procedimiento que, en caso de ser calificado favorablemente por la Corte Constitucional, tendría lugar en el próximo mes de diciembre de 2022, según las disposiciones emitidas al respecto por el Consejo Nacional Electoral.

2. Expliqué al peticionario, con total claridad y con bastante detalle jurídico-constitucional, que él posee pleno derecho, como ciudadano de la República del Ecuador, para presentar aquel recurso ante la autoridad nacional competente -en este caso específico, la Corte Constitucional del Ecuador-, y que no es competencia de los Consulados ecuatorianos en el exterior, intervenir en estas causas, y menos aún gestionar las mismas. Expliqué con claridad al interesado, que en ejercicio de su derecho de petición, como ciudadano ecuatoriano, debe dirigir aquella comunicación, y los documentos de respaldo que estimare pertinentes, de manera directa, a la Corte Constitucional, a través de todos los medios de comunicación que fueren pertinentes -correo certificado, correo ordinario, correo electrónico, etc-.

3. El compatriota Sr. Juan Tomás Espinoza Ortiz, informó al infrascrito, Cónsul General, que comprendía con claridad la normativa legal y reglamentaria vigente y que en la misma fecha realizaría aquel procedimiento, y que dirigiría aquella solicitud, de manera directa, a la Corte Constitucional del Ecuador, tanto por correo certificado, como por correo electrónico. Sin embargo, insistió en entregar a este Consulado, una copia de su petición, en diez (10) fojas útiles, solicitando que también esta Oficina Consular "*...se sirva dar curso a su requerimiento, a través del órgano regular que fuere pertinente...*".

4. Expliqué con claridad al peticionario, cuál es el procedimiento de órgano regular en materia de correspondencia oficial -cursar todas las comunicaciones presentadas por ciudadanos ecuatorianos o de cualquier otra nacionalidad, a las Unidades competentes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana-, para que a su vez, nuestra institución, a través de sus autoridades, traslade la petición respectiva, a las instituciones y/o autoridades nacionales que fueren competentes, para cada caso y materia, a fin de que dichas autoridades -en este caso específico, la Corte Constitucional-, resuelvan lo que fuere pertinente, de conformidad con las normas constitucionales, legales y reglamentarias.

5. También informé al interesado, con mucho énfasis, que los Consulados ecuatorianos no podemos interactuar de manera directa, a título oficial, con las distintas autoridades de la República del Ecuador, sin contar con una autorización previa, formal y expresa, por parte de la Cancillería ecuatoriana.

6. Con los antecedentes expuestos, expliqué al interesado que recibiría su comunicación y procedería a trasladarla a la Unidad competente de nuestra Cancillería, para los fines pertinentes, siguiendo el órgano regular, legal y reglamentario explicado en los párrafos precedentes.

**Memorando Nro. MREMH-CGECUNEWJERSEY-2022-1904-M**

**New Jersey, 30 de septiembre de 2022**

7. El peticionario, Sr. Juan Tomás Espinoza Ortiz, agradeció la recepción del documento en referencia y señaló que comprendía muy bien cuáles son las competencias legales y reglamentarias de los Consulados ecuatorianos en el exterior. Manifestó también que a través de sus familiares y representantes legales en el Ecuador, realizaría el correspondiente seguimiento de este tema.

8. Cúmpleme remitir, en documento anexo al presente Memorando, para los fines que fueren pertinentes, la solicitud presentada el día de ayer, 29 de septiembre de 2022, por el ciudadano ecuatoriano Sr. Juan Tomás Espinoza Ortiz. Es necesario observar que el compatriota interesado presenta y firma su solicitud registrando su apellido paterno como "Espinosa", pero en su pasaporte y su cédula de ciudadanía, su apellido paterno consta como "Espinoza". Agradeceré registrar esta observación.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

***Documento firmado electrónicamente***

Emb. Edmundo Alfonso Morales Suárez  
**CONSUL GENERAL DEL ECUADOR EN NEW JERSEY**

Anexos:

- caso\_sr\_juan\_tomas\_espinoza.pdf

Copia:

Dr. Álvaro Enrique Garcés Egas  
**Subsecretario de Servicios Migratorios y Consulares**

Srta. Dra. María Auxiliadora Mosquera Real  
**Directora de Asesoría Jurídica y Patrocinio en Derecho Nacional, Encargada**

Sr. Mgs. Alexis Ulpiano Villacres Gonzalez  
**Segundo Secretario, Consulado del Ecuador en New Jersey**

Srta. Mgs. María José Ordóñez Márquez  
**Segunda Secretaria, Consulado General del Ecuador en New Jersey**

Lcd. Julio Alexis Pazos Carrillo  
**Especialista 2, Consulado General del Ecuador en New Jersey**

mczm



Firmado electrónicamente por:  
**EDMUNDO ALFONSO  
MORALES SUAREZ**

## SEÑORAS Y SEÑORES DE LA JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

JUAN TOMÁS ESPINOSA ORTIZ, con cédula de ciudadanía No. 140014495-0, domiciliado en 307 N 13th Street Newark NJ, en calidad de ecuatoriano residente en el exterior; presento el siguiente alegato de AMICUS CURIE dentro del proceso No. 4-22-RC, sobre iniciativa de enmienda constitucional, presentado por el Presidente de la República, Guillermo Lasso, en los siguientes términos:

### 1. Antecedentes

El 12 de septiembre de 2022, el Presidente Constitucional de la República, señor Guillermo Lasso Mendoza, presentó ante la Corte Constitucional del Ecuador, una propuesta de enmiendas constitucionales, para que sean tramitadas a través de Referéndum Constitucional.

En la propuesta de reforma constitucional, se incluyó como pregunta No. 4, la reducción del número de legisladores. Quizá lo que más llama la atención, es que en los anexos de las preguntas se incluyen modificaciones a la carta constitucional, que no se encuentran en la pregunta, y que en esencia modifican los elementos constitutivos del Estado y su estructura, lo que obliga a realizar un análisis exhaustivo de cada pregunta en consonancia con sus anexos.

Una vez recibida la iniciativa de referéndum constitucional, la Corte signó al proceso con el No. 4-22-RC, para realizar el correspondiente dictamen de constitucionalidad, en el que se determinará el procedimiento que debe seguir. Por este motivo, el presente Amicus Curie, establece elementos teórico-jurídicos cuyo fin es dar luces a los magistrados sobre el contenido de la pregunta 4.

### 2. Normas impugnadas del Referendum Constitucional



10 (DIEZ) FOLIOS.

RECIBIDO 29/09/2022

*[Handwritten signature]*

PARA CONOCIMIENTO. #1

En la iniciativa de reformas constitucionales del señor Guillermo Lasso Mendoza, Presidente de la República, se incluyó en la pregunta No. 4 la disminución del número de legisladores de la siguiente manera:

*Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.*

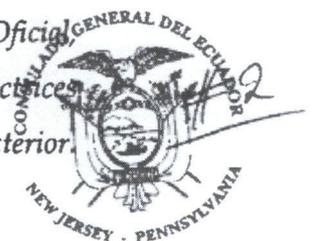
*La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. La Asamblea Nacional se integrará por:*

- 1. Dos asambleístas elegidos en circunscripción nacional por cada millón de habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones;*
- 2. Un asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones; y*
- 3. Un asambleísta elegido por circunscripción del exterior por cada quinientos mil habitantes que residan en el exterior de acuerdo con los datos poblacionales del organismo rector en materia de movilidad humana.*

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

*Primera.- La Asamblea Nacional tendrá un plazo improrrogable de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial para aprobar las leyes reformativas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa y a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, que regulen la presente enmienda constitucional, de conformidad con los principios reconocidos en el artículo 116 de la Constitución de la República del Ecuador.*

*Segunda. - En el plazo máximo de cuarenta y cinco días contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana emitirá las directrices para garantizar que exista un registro de la población ecuatoriana en el exterior.*



*El registro deberá ser funcional a trescientos sesenta y cinco días contados desde la aprobación de las directrices."*

*Tercera. - En caso de existir elecciones anticipadas de los asambleístas antes del cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda, se utilizarán como los datos poblacionales del exterior los que entregue el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.*

### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

*Única. - Deróguese todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo."*

### **3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

La pregunta No. 4, con la reducción de asambleístas, tiene una directa afectación para nosotros los ecuatorianos residentes en el exterior, en los siguientes derechos: i) vulnera el principio de representación política ii) vulnera el derecho de no regresividad de derechos iii) afecta el principio de seguridad jurídica.

#### **i) Principio de Representación Política**

El artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana determina lo siguiente:

*"El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional."*

En concordancia, el artículo 3 *ibídem* establece los elementos sustanciales de la democracia en los siguientes términos:

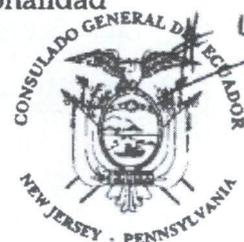


“Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”

La democracia moderna deja al pueblo las grandes decisiones y establece un sistema de representación para que, en su nombre, un equipo de personas que él designa en una asamblea o parlamento, adopte otras decisiones y gobierne la comunidad. Los elegidos de acuerdo con las normas democráticas representan al pueblo en las tareas de gobierno (las autoridades del Poder Ejecutivo), o en el debate mismo (los parlamentarios).

Para Hanna Pitkin, un representante político no sólo representa a un individuo, sino que a un distrito electoral compuesto por miles de personas. Desde esta perspectiva, la representación política adquiere una nueva dimensión, pues no se limita al ámbito formal (todos los sectores representados) sino que esa representación, refleje en la mayor medida al distrito electoral.

La concepción de Pitkin fortalece la idea de que la representación no puede ser única y que cada distrito electoral engloba una diversidad de individuos, por lo que, lo que se espera que los curules que los representan acoja, también a las diversidades de cada distrito. Esta idea aplicada a las circunscripciones del exterior, evidencia que la reducción de curules, reduce el margen de representación de las minorías de los ecuatorianos en el exterior y orienta, más bien, a la generación de circunscripciones totalitarias, donde la proporcionalidad es reducida.



Entonces, la propuesta del gobierno de reducir curules y circunscripciones, afecta notablemente la representación de los ecuatorianos en el exterior, limita los derechos de participación política y disminuye la legitimidad de la representación política, en la medida en que, a menor número de representantes, menor diversidad en las circunscripciones en el exterior.

Esta situación se vuelve mucho más preocupante si tomamos en cuenta que las disposiciones transitorias, encargan a la Cancillería del Ecuador, el registro de ecuatorianos en el exterior, siendo que hasta la presente fecha no se cuenta con un censo poblacional ni mecanismos fiables de verificación del número de ecuatorianos en el exterior; es decir, se pretende aplicar una norma constitucional, que vulnera, per se, los derechos de los migrantes.

En este contexto, la Corte Constitucional del Ecuador, en Dictamen No. 6-19-RC/19 de 25, en referencia al principio de proporcionalidad, para las convocatorias a Asamblea Nacional Constituyente, menciona que para que a nivel constitucional se establezcan mandatos que garanticen la participación proporcional de la población rural a nivel parlamentario, considerando que el 37% de la población es de tipo rural, lo justo sería que se garantice que a nivel parlamentario al menos un tercio de los representantes sean elegidos por la ruralidad.

De lo citado se desprende, que el principio de proporcionalidad y de representatividad, deben ser analizados, no solo desde el punto de vista formal, sino también desde lo material, porque lo importante es que el parlamento sea el reflejo de la diversidad de la sociedad, por ende, la misma Corte entiende que es necesario ampliar la participación de las minorías en el órgano legislativo, desechando de plano, la aplicación de la regla de la mayoría.

ii) **No Regresividad de Derechos**



El principio de seguridad jurídica está sumamente ligado al Estado Constitucional de Derechos como lo es el Ecuador, sobre todo en cuanto a la no regresividad de derechos, pues siendo un Estado suscriptor y ratificador de tratados internacionales de derechos humanos, su autoridad no puede dejar de considerar que a través del referéndum propuesto y más específicamente de la pregunta 4 en cuanto a la reducción de Asambleístas como representantes del pueblo en el poder legislativo, se atenta gravemente contra la característica de irreversibilidad (o principio de no regresividad) que constituye una conquista incluida en los atributos de la persona humana y por tanto, adquiere todos los caracteres de los derechos humanos, entre ellos la imprescriptibilidad (las conquistas no van a poder perderse por el paso del tiempo ni por caducidades legales) y la inviolabilidad (ya no podrán ser desconocidas por el poder público ni por nadie, en lo sucesivo, pues entrañan obligaciones generales de tipo erga omnes); en este sentido, el artículo 95 de la Constitución de la República del Ecuador dice: "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 remisión que realizó la Constitución, a la ley, para la determinación del número de curules en el exterior, implicó que las tres circunscripciones sean asimiladas a las provincias para otorgar dos curules por circunscripción, de modo, que en la actualidad tenemos 6 representantes; esto, a pesar, de que el número de ecuatorianos en el exterior pueda ser mayor, e incluso exista una subrepresentación en el parlamento. Sin embargo, ello nos ha permitido tener voz y voto en la Asamblea Nacional.

Con la propuesta del Señor Guillermo Lasso, se pretende reducir esta representación a través de dos mecanismos: i) establecer un umbral de representación por número de ecuatorianos residentes en el exterior, a sabiendas



que en la actualidad ni el CNE ni Cancillería de Ecuador han realizado un censo poblacional que determine el número exacto de ecuatorianos por circunscripción iii) al abrir la posibilidad de eliminar dos de las tres circunscripciones en el exterior.

iii) Principio De Seguridad Jurídica

Según el tratadista Jorge Zavala Egas, la seguridad jurídica se manifiesta como una exigencia objetiva de regularidad estructural y funcional del sistema jurídico a través de sus normas e instituciones, es decir, como un principio de respeto al ordenamiento jurídico, a la institucionalidad del Estado y a la progresividad y favorabilidad de los derechos humanos.

En este sentido, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Perú en sentencia 10375-11 dispone que:

"(...) En aplicación del principio de seguridad jurídica, el Estado viene obligado a proveer un marco normativo para que el ciudadano sepa a qué atenerse en sus relaciones con la administración. Así, la seguridad jurídica en sentido estricto, no precisa tener un determinado contenido, sino que bastará con la existencia de un conjunto de disposiciones que fijen consecuencias jurídicas frente a ciertos hechos o actos (...)"

En concordancia la Corte Constitucional ecuatoriana en la sentencia nro. 067-14-SEP-CC señala que:

"La seguridad jurídica es un derecho que implica que la Constitución garantiza a todas las personas una plena certeza y conocimiento de las posibles consecuencias jurídicas, por su accionar positivo así como por cualquier omisión a un mandato expreso, todo esto, en relación a lo que establece el ordenamiento jurídico ecuatoriano."



De lo anotado se deduce, que la Constitución del Ecuador garantiza la seguridad jurídica a través de la concreción del debido proceso, ya que es obligación de los operadores judiciales efectuar el ejercicio de la potestad jurisdiccional en estricto apego a la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la Ley, lo que implica una correcta y debida aplicación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico, afianzando así la seguridad jurídica.

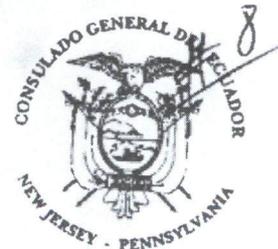
En el caso, el Presidente de la República, trasgrede el principio de seguridad jurídica en el régimen de transición, pues si bien establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores es el encargado de determinar el número de ecuatorianos residentes en el exterior, acto seguido indica que de tener este dato, se realizará el proceso electoral con los datos que se encuentren a la fecha del mismo, lo que a más de ser una norma constitucional abierta, vulnera el derecho que tienen nuestros migrantes de saber el número de representantes que tienen en el exterior, pues si no se tienen estos datos la representación en el exterior podría desaparecer o verse disminuida de forma discrecional, sin criterios técnicos, este margen de discrecionalidad en la Constitución es impensable de que pudiera ocurrir.

#### **4. Pretensión clara y precisa**

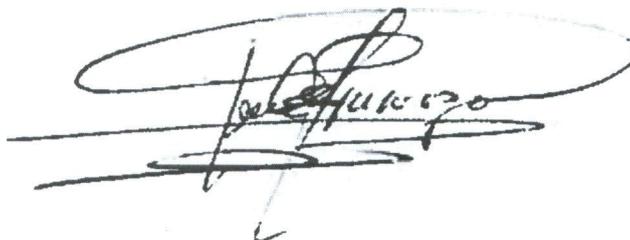
De acuerdo a lo que determina el artículo 12 de la LOGJCC, solicito se tenga en cuenta este alegato escrito de Amicus Curie, y que se me escuche en audiencia para la resolución de esta causa determinando que la vía por la que se debe tramitar la pregunta 4 es la vía de la reforma parcial a la Constitución.

Así mismo en cuanto a las demás preguntas, conforme se analizó en el presente Amicus, deben seguir, o bien la reforma a la Constitución o bien Asamblea Constituyente, de acuerdo a las conclusiones desarrolladas en cada acápite.

#### **4. Notificaciones**



Notificaciones correspondientes se recibirán en las direcciones de correo electrónico: [juanespioza861@gmail.com](mailto:juanespioza861@gmail.com)



**JUAN TOMÁS ESPINOSA ORTIZ**  
CC. No. 140014495-0

#9





**Memorando Nro. MREMH-CGECUBARCELONA-2022-0499-M**

**Barcelona, 30 de septiembre de 2022**

**PARA:** Srta. Dra. María Auxiliadora Mosquera Real  
**Directora de Asesoría Jurídica y Patrocinio en Derecho Nacional,  
Encargada**

**ASUNTO:** PETICIONES DE AMICUS CURIAE

Señora Directora:

En la tarde de hoy se presentaron en esta oficina consular cinco ciudadanos ecuatorianos con la intención de presentar ante la Corte Constitucional sendas peticiones de "Amicus Curiae" orientadas al proceso que se lleva adelante en ese alto Tribunal de Justicia con relación a la pretensión del Gobierno Nacional de llevar adelante una consulta popular.

Durante la entrevista mantenida con los ciudadanos ecuatorianos Guillermo Oswaldo Pérez Carvajal; Taly Margoot Casquete Vargas; Justa Luzmila Tomalá Balón; Edita Elizabet Marcillo Vera; y, Oliver Acuña Figueroa, se les informó que esta oficina no es competente para recibir esta documentación, además de que se les informó que los ciudadanos lo podían presentar de manera directa por los canales electrónicos dispuesto al efecto por la Corte Constitucional.

Sin embargo de esto se solicitó que se reciban los documentos antes señalados, los mismos que acompaño como añadido electrónico, a fin de que usted se sirva disponer el envío correspondiente a la Corte Constitucional.

Apreciaré conocer sobre la ejecución de este pedido a fin de informar a los interesados.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Dr. Patricio Javier Garcés Ramírez  
**EMBAJADOR, CÓNsul GENERAL DEL ECUADOR EN BARCELONA**

Anexos:  
- comunicado\_final0747330001664555622.pdf

Copia:  
Sra. Emb. María Soledad Córdova Montero  
**Subsecretaria de la Comunidad Ecuatoriana Migrante**

**Memorando Nro. MREMH-CGECUBARCELONA-2022-0499-M**

**Barcelona, 30 de septiembre de 2022**

Sr. Mgs. Pablo Sebastián Martínez Menduño  
**Director de Gestión de Servicios de Movilidad Humana**

Dr. Marcelo Fabián Hurtado Lomas  
**Director de Protección a Ecuatorianos en el Exterior, Encargado**

Jose Eduardo Cabrera Diaz  
**Tercer Secretario, Consulado General del Ecuador en Barcelona**

Sra. Magdalena Cecilia Naranjo Mancero  
**Experto 1, Consulado General del Ecuador en Barcelona**



Firmado electrónicamente por:  
**PATRICIO JAVIER  
GARCÉS RAMÍREZ**

**SEÑORES JUECES PONENTES DE LA CAUSA 4-22-RC Y ACUMULADOS  
CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

Edita Elizabeth Marcillo Vera, en calidad de ciudadana ecuatoriana residente en Barcelona España, con número de pasaporte I306534486, por mis propios derechos, ante usted comparezco con el presente escrito de Amicus Curiae dentro de la causa No. 4-22-RC, sobre la iniciativa de enmienda constitucional, presentada por el Presidente de la República, Guillermo Lasso, en los siguientes términos:

**COMPARECENCIA**

Comparezco en calidad de tercero interesado al amparo de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

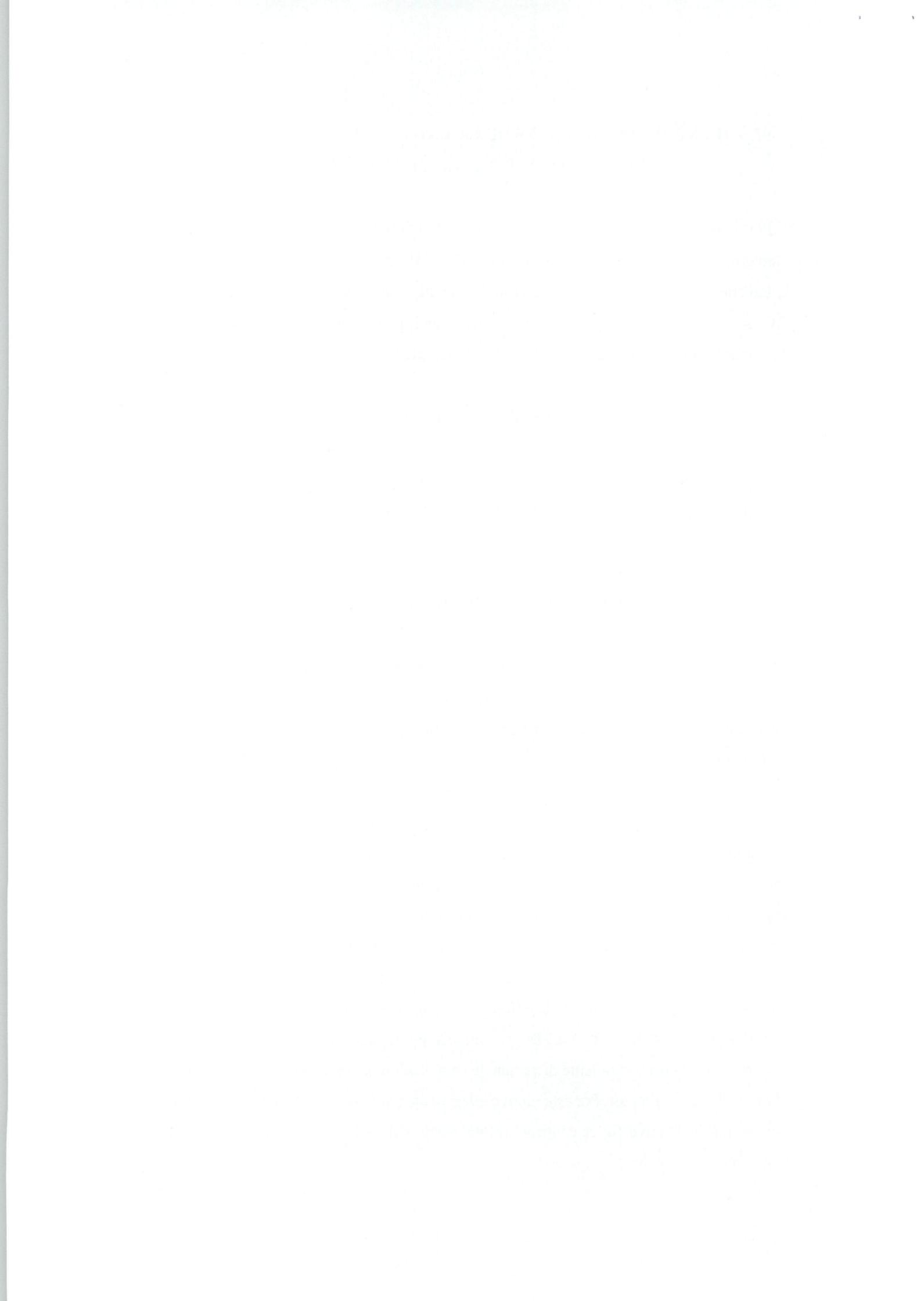
**II**

**FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO**

El 12 de septiembre de 2022, el Presidente Constitucional de la República, señor Guillermo Lasso Mendoza, presentó ante la Corte Constitucional del Ecuador, una propuesta de enmiendas constitucionales, para que sean tramitadas a través de Referéndum Constitucional.

En la propuesta de reforma constitucional, se incluyó como pregunta No. 4, la reducción del número de legisladores. Lo más preocupante es que en el anexo de la pregunta 4 se incluye modificaciones a la carta constitucional, que no se encuentra en la pregunta, y que en esencia afectan el ejercicio de los derechos políticos que obliga a realizar un análisis exhaustivo de la pregunta en consonancia con sus anexos.

Una vez recibida la iniciativa de referéndum constitucional, la Corte Constitucional asignó al proceso con el No. 4-22-RC sustanciado por la magistrada Alejandra Cárcenas, para realizar el correspondiente dictamen de constitucionalidad, en el que se determinará el procedimiento a seguir. Por este motivo, el presente Amicus Curie, establece elementos teórico-jurídicos cuyo fin es contribuir al análisis y valoración de las y los magistrados sobre el contenido de la pregunta 4 y los incumplimientos inconstitucionales.



*La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. La Asamblea Nacional se integrará por:*

- 1. Dos asambleístas elegidos en circunscripción nacional por cada millón de habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones;*
- 2. Un asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones; y*
- 3. Un asambleísta elegido por circunscripción del exterior por cada quinientos mil habitantes que residan en el exterior de acuerdo con los datos poblacionales del organismo rector en materia de movilidad humana.*

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

*Primera.- La Asamblea Nacional tendrá un plazo improrrogable de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial para aprobar las leyes reformatorias a la Ley Orgánica de la Función Legislativa y a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, que regulen la presente enmienda constitucional, de conformidad con los principios reconocidos en el artículo 116 de la Constitución de la República del Ecuador.*

*Segunda.- En el plazo máximo de cuarenta y cinco días contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana emitirá las directrices para garantizar que exista un registro de la población ecuatoriana en el exterior. El registro deberá ser funcional a trescientos sesenta y cinco días contados desde la aprobación de las directrices."*

*Tercera.- En caso de existir elecciones anticipadas de los asambleístas antes del cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda, se utilizarán como los datos poblacionales del exterior los que entregue el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.*

#### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

*Única.- Deróguense todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo." (el resaltado nos pertenece)*

Así la reforma propuesta en la pregunta 4 se compone de la modificación del artículo 118 de la Constitución más un régimen de transición compuesto de 3 artículos que regulan la forma en la que se contabilizará el número de ecuatorianos residentes en el exterior y una disposición derogatoria que viabilice la modificación de la carta magna.

Al respecto, actualmente la Constitución de la República señala en el artículo 118 lo siguiente:

*"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.*

Por su parte, La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, al desarrollar el estándar constitucional señala en el artículo 150 lo siguiente:

*Art. 150.- La Asamblea Nacional se integrará por Asambleístas electos de la siguiente manera:*

- 1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional;*

*2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia o distrito metropolitano, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de población.*

*En las circunscripciones electorales que elijan entre ocho y doce representantes se subdividirán a su vez en dos circunscripciones, aquellas que pasen de trece y hasta diez y ocho se subdividirán en tres y las que pasen de diez y ocho lo harán en cuatro circunscripciones; cuando concurren las circunstancias que motiven la subdivisión de circunscripciones electorales, el Consejo Nacional Electoral decidirá su delimitación geográfica garantizando que la diferencia entre asambleístas a elegir en cada nueva circunscripción no sea superior a uno. La delimitación y número de asambleístas de las nuevas circunscripciones deberá constar en la decisión por la que se convoquen las elecciones.*

*En el caso en que una provincia cuente con un distrito metropolitano, el número de asambleístas a elegir por tal circunscripción provincial se determinará sin contar la población del distrito metropolitano.*

*3. Las circunscripciones especiales del exterior elegirán un total de seis asambleístas distribuidos así: dos por Europa, Oceanía y Asia, dos por Canadá y Estados Unidos y dos por Latinoamérica, el Caribe y África; y,*

*4. Cada una de las Regiones elegirá dos representantes a la Asamblea”.*

Con estos antecedentes, para poder determinar la vía que debe seguir la propuesta del Presidente de la República, es necesario analizar las consecuencias jurídicas de las enmiendas, analizando la pregunta y sus anexos en su integralidad.

## **ii) Análisis de la Pregunta No. 4**

- En el presente caso, el Presidente de la República sugiere la enmienda constitucional como el mecanismo que debe operar para reformar el artículo 118 de la Constitución de la República. Al respecto, el artículo 441 de la Constitución señala:

*“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”.*

- Al respecto, debo mencionar que la Corte Constitucional a través del Dictamen 1-18-RC/19 del 28 de mayo de 2019 sostuvo que *“mediante su Dictamen N. 001-14-DRC-CC, expresó que la enmienda constituye el procedimiento menos riguroso, dado que procede en los casos en que la modificación, supresión o incorporación de uno o varios artículos no alteren la estructura de la Constitución, el carácter y elementos constitutivos del Estado, no establezcan restricciones a los derechos y garantías constitucionales, y no alteren el procedimiento de reforma a la Constitución. La Corte interpreta que la enmienda constitucional se distingue de los otros procesos, en razón del efecto que persigue, puesto que, respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional”.* (las negrillas nos corresponden).
- Por otra parte, la Corte Constitucional sostiene en el mismo Dictamen 1-18-RC/19 que: *“En relación a la reforma parcial, la Constitución establece que a través este mecanismo es posible efectuar modificaciones a su estructura o al carácter o elementos constitutivos del Estado, sin que esto pueda implicar una restricción de derechos o garantías constitucionales ni una modificación al procedimiento de reforma a la Constitución”.*
- Finalmente, en este Dictamen se señala que: *“Del texto constitucional se extrae que el más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución es la asamblea constituyente. Este se activa sólo cuando la modificación que se pretende implica una restricción en los derechos o garantías constitucionales, o cuando altera el procedimiento de reforma de la Constitución”.*
- En esa perspectiva, el artículo 442 y 444 de la Constitución señalan:
  - *“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 (...)”*
  - *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 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.*

- Por lo mencionado, la pregunta planteada por el Presidente de la República tiene que se analizada considerando si los efectos de la iniciativa:
  - *No alteran la estructura de la Constitución.*
  - *No alteren el carácter y elementos constitutivos del Estado.*
  - *No establezcan restricciones a los derechos y garantías constitucionales.*
  - *No alteren el procedimiento de reforma a la Constitución.*

### **iii. Contenido del artículo 118 de la Constitución de la República.**

El artículo 118 de la Constitución de la República establece la composición de la Asamblea Nacional, en consecuencia el número de representantes a nivel nacional y provincial, la remisión a la ley para que determine el número de representantes en las circunscripciones regionales, metropolitanas y en el exterior; y la cantidad de ciudadanos por provincia que habilitarían contar con más representantes a nivel provincial y en el exterior.

La representación parlamentaria tiene estrecha relación con los derechos políticos o derechos de participación consagrados en el artículo 61 de la Constitución de la República que literalmente señala:

*“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”.*

En ese sentido, la representación político parlamentaria debe ser valorada sustancialmente desde los derechos políticos relativos al derecho ciudadano de elegir y ser elegidos. Este derecho constituye una facultad de doble vía, por una parte, las personas tienen el derecho y el deber de elegir a sus representantes en las condiciones y el número dispuesto por la Constitución o la ley; y, por otra parte, los ciudadanos tienen el derecho de postularse para ser autoridades de elección popular o por nominación luego de concursos públicos de oposición y méritos, en este último caso debe garantizarse los estándares que den las oportunidades cuantitativas y cualitativas para el efecto.

Al respecto la Corte IDH en la sentencia del Caso Petro Urrego vs Colombia del 8 de julio de 2020, sostiene en el párrafo 92 que *“el artículo 23 de la Convención Americana reconoce derechos de los ciudadanos que tienen una dimensión individual y colectiva, pues protegen tanto aquellas personas que participen como candidatos como a sus electores. El párrafo primero de dicho artículo reconoce a todos los ciudadanos los derechos: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a funciones públicas de su país”.*

Esta jurisprudencia interamericana afirma que la dimensión de los derechos políticos se caracteriza por que el ciudadano tiene derecho a elegir y ser elegido, derecho a participar como candidato en elecciones libres y universales y tiene el derecho a contar con sus representantes libremente escogidos en la proporción numérica que garantice la pluralidad política y las oportunidades que debe brindar una sociedad democrática en igualdad de condiciones y sin discriminación.

Por otra parte, en la mencionada sentencia del Caso Petro Urrego vs Colombia, en el párrafo 93 se afirma que *“el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención. Además, de conformidad con el artículo 23 convencional, sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término*

*implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Por lo tanto, el Estado debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”.*

Este precedente jurisprudencial, evidencia claramente que una dimensión sustancial de los derechos políticos constituye la oportunidad para ejercerlos, que se vería limitada si se disminuye cuantitativa y cualitativamente la representación parlamentaria, como pretende la propuesta de enmienda del Presidente de la República.

#### **iv. Precedentes jurisprudenciales.**

- **Dictamen No. 6-19-RC/19 de 25 de septiembre de 2019**

En septiembre de 2019, el señor Bolívar Armijos Velasco realizó un pedido a la Corte Constitucional de dictamen previo de constitucionalidad del procedimiento a seguir en relación a la siguiente pregunta: “¿Aprueba Usted la convocatoria para Asamblea Nacional Constituyente conforme el Estatuto que consta en el anexo?”.

El señor Armijos pretendía que una posterior Asamblea Constituyente garantice la representación rural de la siguiente manera:

*“La Asamblea Constituyente estará integrada por cien (100) representantes, con sus respectivos suplentes, distribuidos de la siguiente forma:*

- a. Diez (10) representantes nacionales.*
- b. Un (1) asambleísta elegido por cada provincia o distrito metropolitano, y*
- c. Uno (1) adicional por cada trescientos mil electores o fracción que supere los doscientos cincuenta mil, de acuerdo con el último censo de población. Además, en cada provincia se elegirá un representante en las circunscripciones rurales.*
- d. Las circunscripciones Especiales del Exterior elegirán: un (1) representantes por Europa, Asia y Oceanía, uno (1) por Canadá y Estados Unidos; y, uno (1) por Latinoamérica, el Caribe y África”.*

En este contexto, en el Dictamen No. 6-19-RC/19 de 25 de septiembre de 2019 que examina la petición formulada por el señor Bolívar Armijos Velasco, respecto de que se convoque una asamblea constituyente, a efectos de determinar la vía de procedimiento para que a nivel constitucional se establezcan mandatos que garanticen la participación proporcional de la población rural a nivel parlamentario, considerando que el 37% de la población es de tipo rural, lo justo sería que se garantice que a nivel parlamentario al menos un tercio de los representantes sean elegidos por la ruralidad.

Ante esta solicitud, el pleno de la Corte Constitucional emitió el siguiente pronunciamiento:

*"11. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución, el Pleno de la Corte Constitucional expide el siguiente DICTAMEN:*

*i. Determinar que la vía de procedimiento propuesta es la de asamblea constituyente, regulada en el Art. 444 de la Constitución. Determinada la vía, se ha cumplido con el primer momento del control constitucional, por lo que corresponde a esta Corte, mediante sentencia, proceder al control constitucional propio del segundo momento."*

● **Dictamen No. 10-19-RC/20 de 22 de enero de 2020**

Por otro lado, existe el precedente constitucional, contenido en el Dictamen No. 10-19-RC/20 de 22 de enero de 2020, que examina las propuestas de enmienda a la Constitución presentadas por el señor Marco Vinicio Harb Cordero, entre otros aspectos, la reducción del número de asambleístas, pueden ser tramitados a través de un procedimiento de enmienda, conforme con el artículo 441 numeral 1 de la Constitución,

Al respecto, la Corte Constitucional señaló:

Segunda propuesta: Reducción del número de asambleístas:

*"31. Se plantea reducir el número de asambleístas, para lo cual se propone que la Asamblea Nacional se integre por dos asambleístas elegidos por cada provincia y uno más por cada quinientos mil habitantes de la provincia sin*

*considerar fracciones; así como, por tres asambleístas "por los emigrantes", uno por cada una de las tres circunscripciones del exterior.*

*32. Para tal efecto, se plantea enmendar el artículo 118 de la Constitución, así como los artículos 4 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, 150 de la Ley Orgánica de la Función Electoral, normas legales que reproducen la disposición constitucional.*

*33. Al respecto, en un caso similar, la Corte Constitucional determinó lo siguiente:*

*"52. Conforme se observa en el cuadro existe representación de las 24 provincias, y en la misma se mantiene una proporción similar a la que se tiene en la actual composición de la Asamblea Nacional, en tal sentido, esta alteración es eminentemente orgánica, ya que la población nacional mantendrá su representatividad (...) como órgano de legislación y fiscalización, conformado por representantes de todas las provincias, actuará con sentido nacional.*

*53. Es así que, para esta Corte Constitucional, la propuesta de reconfigurar un aspecto orgánico en la función legislativa, no supone restricción de derechos y garantías constitucionales..."<sup>1</sup> (Énfasis agregado)*

*34. Lo resuelto en dicha oportunidad por esta Magistratura resulta aplicable al presente caso, toda vez que la propuesta plantea una reducción numérica de integrantes de la Asamblea Nacional, pero mantiene el criterio territorial y poblacional de todas las provincias del país para determinar el número de asambleístas, lo cual asegura su representación. Aquello, conforme lo indicó esta Corte, se trata de una reconfiguración orgánica de la Función Legislativa que no involucra la restricción de derechos o garantías constitucionales."*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 7-19-RC/19

Como se puede apreciar, la Corte Constitucional del Ecuador, en los pronunciamientos citados, señala que es procedente el procedimiento establecido en el artículo 441 número 1 de la Carta Fundamental, siempre y cuando se mantengan los dos criterios para determinar el número de assembleístas existentes, el criterio territorial y el poblacional, manteniendo la representación de las 24 provincias y un número de representantes por el número de pobladores, como ocurre actualmente.

Si no existe representación territorial y poblacional, es improcedente aplicar el procedimiento de enmienda mediante referéndum solicitado por el Presidente de la República.

**v. Afectaciones formales y materiales a los derechos políticos de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior.**

Sobre este particular quisiera mencionar que la propuesta del Presidente Lasso propone nombrar *un assembleísta elegido por circunscripción del exterior por cada quinientos mil habitantes que residan en el exterior de acuerdo con los datos poblacionales del organismo rector en materia de movilidad humana.*

Al respecto, tomaré como referencia la respuesta brindada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana el 15 de septiembre de 2022, a través del oficio No. MREMH-MREMH-2022-1065-OF al pedido de información de la Assembleísta Esther Cuesta, quien, en calidad de Presidenta del Grupo Parlamentario por los Derechos de las Personas en Movilidad Humana de la Asamblea Nacional, en el marco de evaluación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, a través de oficio No AN-CSEA-2022-0056-ORI, del 5 de septiembre de 2022, entre otras preguntas, solicito:

*"1. Informe el total de ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior inscritos en el Registro Único de ecuatorianos en el Exterior, en línea, o de forma presencial, en las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador, desde febrero de 2017 hasta la presente fecha, conforme lo señala el artículo 8 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Detalle la información por circunscripción, año, tipo de asistencia consular, género, edad y origen étnico".*

La respuesta de la Cancillería fue la siguiente:

Área geográfica	No. registros
Europa, África, Asia y Oceanía	579.531
Canadá y Estados Unidos de América	1.118.960
América Latina y el Caribe	397.708
TOTAL	2.096.199

Con esta información, evidencio que, los ecuatorianos en el exterior veríamos afectados nuestros derechos políticos y en particular el derecho de elegir y ser elegidos en igualdad de condiciones y sin discriminación, debido a que si se aprueba la propuesta de modificación constitucional de Guillermo Lasso:

- En la circunscripción de Europa, Asia y Oceanía sólo se podría elegir un asambleísta,
- En la circunscripción de Canadá y Estados Unidos de América, un máximo de dos asambleístas,
- Pero en la circunscripción de América Latina y el Caribe no se elegiría ningún asambleísta.

En esas condiciones, se produciría una notoria regresividad de derechos, en los términos señalados en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República que determina que:

*“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”.*

Como se puede apreciar, las ecuatorianas y ecuatorianos en exterior desde que se aprobó la Constitución de la República en el año 2008 y posteriormente con la publicación y vigencia de la Ley Orgánica de Elecciones, Código de la Democracia, logramos una representación parlamentaria de seis asambleístas, dos asambleístas por cada uno de las tres circunscripciones, cada una con su específico contexto y realidad. Con la propuesta de Guillermo Lasso, la representación parlamentaria en el exterior se reduciría a un máximo

de tres representantes, lo que incluye la total anulación de la representación política de los migrantes de América Latina, El Caribe y África.

Al respecto, el principio de representatividad que debe apreciarse en sus dos dimensiones: desde la formalidad, en los términos fijados por la Corte Constitucional, en el sentido de que todas las circunscripciones tengan una representación (24 provincias y las circunscripciones del exterior), y que mientras esta regla no se modifique no se alterará sustancialmente la norma constitucional; sin embargo, desde la perspectiva de lo material, la representatividad implica que la disminución de las representaciones legislativas, no incida en el número de representantes por número de habitantes, es decir, mientras el umbral por número de habitantes sea más amplio, menor representatividad de la población existe.

De lo dicho se desprende que, en la propuesta de reforma constitucional, no sólo se está modificando el número de legisladores, sino que se está alternando el principio de representación por las siguientes razones:

- Se establece un umbral más alto para la representación, que si bien es cierto, no tiene implicaciones en las circunscripciones grandes, respecto de las pequeñas, como las circunscripciones en el exterior, incide gravemente en la representación, por ejemplo, la circunscripción de Europa, Asia y Oceanía que actualmente tiene 2 representantes pasaría a tener solo uno con la enmienda constitucional, mientras que la circunscripción de América Latina, El Caribe y África se quedaría sin representantes.
- Contario a lo que disponen los estándares de Derechos Humanos en cuanto a la garantía de los derechos políticos, basados en el principio de igualdad y no discriminación, se restringe la posibilidad de una representación real de la ciudadanía en la toma de decisiones, especialmente a aquellos que habitan en provincias con menos número de habitantes, así como a los y las ecuatorianas que residen en el exterior.

### III PETICIÓN

Con los antecedentes expuestos, solicito a la Corte Constitucional en base a los argumentos expuestos y amparados en las disposiciones constitucionales y legales que:

De acuerdo a lo que determina el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), solicito se tenga en cuenta este alegato escrito de amicus curiae, y que se me escuche en audiencia para la resolución de esta causa determinando que la vía por la que se debe tramitar el contenido de la pregunta 4 es la vía de la Asamblea Constituyente.

#### IV

### NOTIFICACIONES

Contacto telefónico: +593 99 531 11 11 - +593 99 531 11 12

[mercy-verapota@hotmail.es](mailto:mercy-verapota@hotmail.es)

Por favor, propiamente por correo electrónico:

Edita Elizabeth Marcillo Vera

Pasaporte ecuatoriano N°. 1306534486



**SEÑORES JUECES PONENTES DE LA CAUSA 4-22-RC Y ACUMULADOS  
CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

Guillermo Oswaldo Pérez Carvajal, en calidad de ciudadano ecuatoriano residente en Barcelona, España, con número de pasaporte ecuatoriano 1305775593, por mis propios derechos, ante usted comparezco con el presente escrito de Amicus Curiae dentro de la causa No. 4-22-RC, sobre la iniciativa de enmienda constitucional, presentada por el Presidente de la República, Guillermo Lasso, en los siguientes términos:

**COMPARECENCIA**

Comparezco en calidad de tercero interesado al amparo de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

**II**

**FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO**

El 12 de septiembre de 2022, el Presidente Constitucional de la República, señor Guillermo Lasso Mendoza, presentó ante la Corte Constitucional del Ecuador, una propuesta de enmiendas constitucionales, para que sean tramitadas a través de Referéndum Constitucional.

En la propuesta de reforma constitucional, se incluyó como pregunta No. 4, la reducción del número de legisladores. Lo más preocupante es que en el anexo de la pregunta 4 se incluye modificaciones a la carta constitucional, que no se encuentra en la pregunta, y que en esencia afectan el ejercicio de los derechos políticos que obliga a realizar un análisis exhaustivo de la pregunta en consonancia con sus anexos.

Una vez recibida la iniciativa de referéndum constitucional, la Corte Constitucional asignó al proceso con el No. 4-22-RC sustanciado por la magistrada Alejandra Cárcenas, para realizar el correspondiente dictamen de constitucionalidad, en el que se determinará el procedimiento a seguir. Por este motivo, el presente Amicus Curie, establece elementos teórico-jurídicos cuyo fin es contribuir al análisis y valoración de las y los magistrados sobre el contenido de la pregunta 4 y los incumplimientos inconstitucionales.

*La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. La Asamblea Nacional se integrará por:*

- 1. Dos asambleístas elegidos en circunscripción nacional por cada millón de habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones;*
- 2. Un asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones; y*
- 3. Un asambleísta elegido por circunscripción del exterior por cada quinientos mil habitantes que residan en el exterior de acuerdo con los datos poblacionales del organismo rector en materia de movilidad humana.*

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

*Primera.- La Asamblea Nacional tendrá un plazo improrrogable de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial para aprobar las leyes reformativas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa y a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, que regulen la presente enmienda constitucional, de conformidad con los principios reconocidos en el artículo 116 de la Constitución de la República del Ecuador.*

*Segunda.- En el plazo máximo de cuarenta y cinco días contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana emitirá las directrices para garantizar que exista un registro de la población ecuatoriana en el exterior. El registro deberá ser funcional a trescientos sesenta y cinco días contados desde la aprobación de las directrices."*

*Tercera.- En caso de existir elecciones anticipadas de los asambleístas antes del cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda, se utilizarán como los datos poblacionales del exterior los que entregue el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.*

#### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

2. *Dos asambleístas elegidos por cada provincia o distrito metropolitano, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de población.*

*En las circunscripciones electorales que elijan entre ocho y doce representantes se subdividirán a su vez en dos circunscripciones, aquellas que pasen de trece y hasta diez y ocho se subdividirán en tres y las que pasen de diez y ocho lo harán en cuatro circunscripciones; cuando concurren las circunstancias que motiven la subdivisión de circunscripciones electorales, el Consejo Nacional Electoral decidirá su delimitación geográfica garantizando que la diferencia entre asambleístas a elegir en cada nueva circunscripción no sea superior a uno. La delimitación y número de asambleístas de las nuevas circunscripciones deberá constar en la decisión por la que se convoquen las elecciones.*

*En el caso en que una provincia cuente con un distrito metropolitano, el número de asambleístas a elegir por tal circunscripción provincial se determinará sin contar la población del distrito metropolitano.*

3. *Las circunscripciones especiales del exterior elegirán un total de seis asambleístas distribuidos así: dos por Europa, Oceanía y Asia, dos por Canadá y Estados Unidos y dos por Latinoamérica, el Caribe y África; y,*

4. *Cada una de las Regiones elegirá dos representantes a la Asamblea".*

Con estos antecedentes, para poder determinar la vía que debe seguir la propuesta del Presidente de la República, es necesario analizar las consecuencias jurídicas de las enmiendas, analizando la pregunta y sus anexos en su integralidad.

## **ii) Análisis de la Pregunta No. 4**

- En el presente caso, el Presidente de la República sugiere la enmienda constitucional como el mecanismo que debe operar para reformar el artículo 118 de la Constitución de la República. Al respecto, el artículo 441 de la Constitución señala:

*nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos.*

- Por lo mencionado, la pregunta planteada por el Presidente de la República tiene que ser analizada considerando si los efectos de la iniciativa:
  - *No alteran la estructura de la Constitución.*
  - *No alteren el carácter y elementos constitutivos del Estado.*
  - *No establezcan restricciones a los derechos y garantías constitucionales.*
  - *No alteren el procedimiento de reforma a la Constitución.*

### **iii. Contenido del artículo 118 de la Constitución de la República.**

El artículo 118 de la Constitución de la República establece la composición de la Asamblea Nacional, en consecuencia el número de representantes a nivel nacional y provincial, la remisión a la ley para que determine el número de representantes en las circunscripciones regionales, metropolitanas y en el exterior; y la cantidad de ciudadanos por provincia que habilitarían contar con más representantes a nivel provincial y en el exterior.

La representación parlamentaria tiene estrecha relación con los derechos políticos o derechos de participación consagrados en el artículo 61 de la Constitución de la República que literalmente señala:

*“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.*

*implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Por lo tanto, el Estado debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”.*

Este precedente jurisprudencial, evidencia claramente que una dimensión sustancial de los derechos políticos constituye la oportunidad para ejercerlos, que se vería limitada si se disminuye cuantitativa y cualitativamente la representación parlamentaria, como pretende la propuesta de enmienda del Presidente de la República.

#### **iv. Precedentes jurisprudenciales.**

- **Dictamen No. 6-19-RC/19 de 25 de septiembre de 2019**

En septiembre de 2019, el señor Bolívar Armijos Velasco realizó un pedido a la Corte Constitucional de dictamen previo de constitucionalidad del procedimiento a seguir en relación a la siguiente pregunta: “¿Aprueba Usted la convocatoria para Asamblea Nacional Constituyente conforme el Estatuto que consta en el anexo?”.

El señor Armijos pretendía que una posterior Asamblea Constituyente garantice la representación rural de la siguiente manera:

*“La Asamblea Constituyente estará integrada por cien (100) representantes, con sus respectivos suplentes, distribuidos de la siguiente forma:*

- a. Diez (10) representantes nacionales.*
- b. Un (1) asambleísta elegido por cada provincia o distrito metropolitano, y*
- c. Uno (1) adicional por cada trescientos mil electores o fracción que supere los doscientos cincuenta mil, de acuerdo con el último censo de población. Además, en cada provincia se elegirá un representante en las circunscripciones rurales.*
- d. Las circunscripciones Especiales del Exterior elegirán: un (1) representantes por Europa, Asia y Oceanía, uno (1) por Canadá y Estados Unidos; y, uno (1) por Latinoamérica, el Caribe y África”.*

considerar fracciones; así como, por tres asambleístas "por los emigrantes", uno por cada una de las tres circunscripciones del exterior.

32. Para tal efecto, se plantea enmendar el artículo 118 de la Constitución, así como los artículos 4 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, 150 de la Ley Orgánica de la Función Electoral, normas legales que reproducen la disposición constitucional.

33. Al respecto, en un caso similar, la Corte Constitucional determinó lo siguiente:

"52. Conforme se observa en el cuadro existe representación de las 24 provincias, y en la misma se mantiene una proporción similar a la que se tiene en la actual composición de la Asamblea Nacional, en tal sentido, esta alteración es eminentemente orgánica, ya que la población nacional mantendrá su representatividad (...) como órgano de legislación y fiscalización, conformado por representantes de todas las provincias, actuará con sentido nacional.

53. Es así que, para esta Corte Constitucional, la propuesta de reconfigurar un aspecto orgánico en la función legislativa, no supone restricción de derechos y garantías constitucionales..." (Énfasis agregado)

34. Lo resuelto en dicha oportunidad por esta Magistratura resulta aplicable al presente caso, toda vez que la propuesta plantea una reducción numérica de integrantes de la Asamblea Nacional, pero mantiene el criterio territorial y poblacional de todas las provincias del país para determinar el número de asambleístas, lo cual asegura su representación. Aquello, conforme lo indicó esta Corte, se trata de una reconfiguración orgánica de la Función Legislativa que no involucra la restricción de derechos o garantías constitucionales."

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 7-19-RC/19

Área geográfica	No. registros
Europa, África, Asia y Oceanía	579.531
Canadá y Estados Unidos de América	1.118.960
América Latina y el Caribe	397.708
TOTAL	2.096.199

Con esta información, evidencio que, los ecuatorianos en el exterior veríamos afectados nuestros derechos políticos y en particular el derecho de elegir y ser elegidos en igualdad de condiciones y sin discriminación, debido a que si se aprueba la propuesta de modificación constitucional de Guillermo Lasso:

- En la circunscripción de Europa, Asia y Oceanía sólo se podría elegir un asambleísta,
- En la circunscripción de Canadá y Estados Unidos de América, un máximo de dos asambleístas,
- Pero en la circunscripción de América Latina y el Caribe no se elegiría ningún asambleísta.

En esas condiciones, se produciría una notoria regresividad de derechos, en los términos señalados en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República que determina que:

*“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”.*

Como se puede apreciar, las ecuatorianas y ecuatorianos en exterior desde que se aprobó la Constitución de la República en el año 2008 y posteriormente con la publicación y vigencia de la Ley Orgánica de Elecciones, Código de la Democracia, logramos una representación parlamentaria de seis asambleístas, dos asambleístas por cada uno de las tres circunscripciones, cada una con su específico contexto y realidad. Con la propuesta de Guillermo Lasso, la representación parlamentaria en el exterior se reduciría a un máximo

Con los antecedentes expuestos, solicito a la Corte Constitucional en base a los argumentos expuestos y amparados en las disposiciones constitucionales y legales que:

De acuerdo a lo que determina el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), solicito se tenga en cuenta este alegato escrito de amicus curiae, y que se me escuche en audiencia para la resolución de esta causa determinando que la vía por la que se debe tramitar el contenido de la pregunta 4 es la vía de la Asamblea Constituyente.

#### IV

### NOTIFICACIONES

Notificaciones que me correspondan, las recibiré en el correo electrónico:

[gopc69@hotmail.com](mailto:gopc69@hotmail.com)

Por mis propios y personales derechos, firmo:



Guillermo Oswaldo Pérez Carvajal  
Pasaporte ecuatoriano N°. 1305775593

**SEÑORES JUECES PONENTES DE LA CAUSA 4-22-RC Y ACUMULADOS  
CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

Taly Margoot Casquete Vargas, en calidad de ciudadana ecuatoriana residente en Barcelona España, con número de pasaporte 1202442107, por mis propios derechos, ante usted comparezco con el presente escrito de Amicus Curiae dentro de la causa No. 4-22-RC, sobre la iniciativa de enmienda constitucional, presentada por el Presidente de la República, Guillermo Lasso, en los siguientes términos:

**COMPARECENCIA**

Comparezco en calidad de tercero interesado al amparo de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

**II**

**FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO**

El 12 de septiembre de 2022, el Presidente Constitucional de la República, señor Guillermo Lasso Mendoza, presentó ante la Corte Constitucional del Ecuador, una propuesta de enmiendas constitucionales, para que sean tramitadas a través de Referéndum Constitucional.

En la propuesta de reforma constitucional, se incluyó como pregunta No. 4, la reducción del número de legisladores. Lo más preocupante es que en el anexo de la pregunta 4 se incluye modificaciones a la carta constitucional, que no se encuentra en la pregunta, y que en esencia afectan el ejercicio de los derechos políticos que obliga a realizar un análisis exhaustivo de la pregunta en consonancia con sus anexos.

Una vez recibida la iniciativa de referéndum constitucional, la Corte Constitucional asignó al proceso con el No. 4-22-RC sustanciado por la magistrada Alejandra Cárcenas, para realizar el correspondiente dictamen de constitucionalidad, en el que se determinará el procedimiento a seguir. Por este motivo, el presente Amicus Curie, establece elementos teórico-jurídicos cuyo fin es contribuir al análisis y valoración de las y los magistrados sobre el contenido de la pregunta 4 y los incumplimientos inconstitucionales.

## 1. Fundamentos Jurídicos

- a) La Corte Constitucional ha establecido que conforme el Art. 99 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ante propuestas de modificación constitucional, el Organismo puede intervenir en tres momentos: el primero en cuanto a la determinación de la vía para proceder a la modificación constitucional, esto es para establecer si el procedimiento es el de enmienda, reforma o cambio constitucional (dictamen de procedimiento); el segundo en referencia al control constitucional de la convocatoria a referendo popular para que se apruebe la modificación constitucional (sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo); y, el tercero en relación al control de la constitucionalidad de la modificación constitucional ya aprobada (sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales).
- b) En esa perspectiva, la Corte Constitucional conforme el artículo 443 de la Constitución de la República, 99 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 78 del Reglamento de sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte debe emitir su dictamen a fin de determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional.

Así entonces, el momento en el que nos encontramos, tiene relación con el dictámen del procedimiento para dar paso o no a la modificación constitucional.

### c) Pregunta No. 4

#### i) Contenido de la Pregunta 4

En la iniciativa de reformas constitucionales del señor Guillermo Lasso Mendoza, Presidente de la República, se incluyó en la pregunta No. 4 la disminución del número de legisladores de la siguiente manera:

*"Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por assembleístas elegidos para un periodo de cuatro años.*

*La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. La Asamblea Nacional se integrará por:*

- 1. Dos asambleístas elegidos en circunscripción nacional por cada millón de habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones;*
- 2. Un asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones; y*
- 3. Un asambleísta elegido por circunscripción del exterior por cada quinientos mil habitantes que residan en el exterior de acuerdo con los datos poblacionales del organismo rector en materia de movilidad humana.*

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

*Primera.- La Asamblea Nacional tendrá un plazo improrrogable de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial para aprobar las leyes reformativas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa y a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, que regulen la presente enmienda constitucional, de conformidad con los principios reconocidos en el artículo 116 de la Constitución de la República del Ecuador.*

*Segunda.- En el plazo máximo de cuarenta y cinco días contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana emitirá las directrices para garantizar que exista un registro de la población ecuatoriana en el exterior. El registro deberá ser funcional a trescientos sesenta y cinco días contados desde la aprobación de las directrices."*

*Tercera.- En caso de existir elecciones anticipadas de los asambleístas antes del cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda, se utilizarán como los datos poblacionales del exterior los que entregue el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.*

#### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

*Única.- Deróguese todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo." (el resaltado nos pertenece)*

Así la reforma propuesta en la pregunta 4 se compone de la modificación del artículo 118 de la Constitución más un régimen de transición compuesto de 3 artículos que regulan la forma en la que se contabilizará el número de ecuatorianos residentes en el exterior y una disposición derogatoria que viabilice la modificación de la carta magna.

Al respecto, actualmente la Constitución de la República señala en el artículo 118 lo siguiente:

*"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.*

Por su parte, La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, al desarrollar el estándar constitucional señala en el artículo 150 lo siguiente:

*Art. 150.- La Asamblea Nacional se integrará por Asambleístas electos de la siguiente manera:*

- 1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional;*

*2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia o distrito metropolitano, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de población.*

*En las circunscripciones electorales que elijan entre ocho y doce representantes se subdividirán a su vez en dos circunscripciones, aquellas que pasen de trece y hasta diez y ocho se subdividirán en tres y las que pasen de diez y ocho lo harán en cuatro circunscripciones; cuando concurren las circunstancias que motiven la subdivisión de circunscripciones electorales, el Consejo Nacional Electoral decidirá su delimitación geográfica garantizando que la diferencia entre asambleístas a elegir en cada nueva circunscripción no sea superior a uno. La delimitación y número de asambleístas de las nuevas circunscripciones deberá constar en la decisión por la que se convoquen las elecciones.*

*En el caso en que una provincia cuente con un distrito metropolitano, el número de asambleístas a elegir por tal circunscripción provincial se determinará sin contar la población del distrito metropolitano.*

*3. Las circunscripciones especiales del exterior elegirán un total de seis asambleístas distribuidos así: dos por Europa, Oceanía y Asia, dos por Canadá y Estados Unidos y dos por Latinoamérica, el Caribe y África; y,*

*4. Cada una de las Regiones elegirá dos representantes a la Asamblea”.*

Con estos antecedentes, para poder determinar la vía que debe seguir la propuesta del Presidente de la República, es necesario analizar las consecuencias jurídicas de las enmiendas, analizando la pregunta y sus anexos en su integralidad.

## **ii) Análisis de la Pregunta No. 4**

- En el presente caso, el Presidente de la República sugiere la enmienda constitucional como el mecanismo que debe operar para reformar el artículo 118 de la Constitución de la República. Al respecto, el artículo 441 de la Constitución señala:

*“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”.*

- Al respecto, debo mencionar que la Corte Constitucional a través del Dictamen 1-18-RC/19 del 28 de mayo de 2019 sostuvo que *“mediante su Dictamen N. 001-14-DRC-CC, expresó que la enmienda constituye el procedimiento menos riguroso, dado que procede en los casos en que la modificación, supresión o incorporación de uno o varios artículos no alteren la estructura de la Constitución, el carácter y elementos constitutivos del Estado, no establezcan restricciones a los derechos y garantías constitucionales, y no alteren el procedimiento de reforma a la Constitución. La Corte interpreta que la enmienda constitucional se distingue de los otros procesos, en razón del efecto que persigue, puesto que, respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional”. (las negrillas nos corresponden).*
- Por otra parte, la Corte Constitucional sostiene en el mismo Dictamen 1-18-RC/19 que: *“En relación a la reforma parcial, la Constitución establece que a través este mecanismo es posible efectuar modificaciones a su estructura o al carácter o elementos constitutivos del Estado, sin que esto pueda implicar una restricción de derechos o garantías constitucionales ni una modificación al procedimiento de reforma a la Constitución”.*
- Finalmente, en este Dictamen se señala que: *“Del texto constitucional se extrae que el más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución es la asamblea constituyente. Este se activa sólo cuando la modificación que se pretende implica una restricción en los derechos o garantías constitucionales, o cuando altera el procedimiento de reforma de la Constitución”.*
- En esa perspectiva, el artículo 442 y 444 de la Constitución señalan:
  - *“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 (...)”*
  - *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 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.*

- Por lo mencionado, la pregunta planteada por el Presidente de la República tiene que se analizada considerando si los efectos de la iniciativa:
  - *No alteran la estructura de la Constitución.*
  - *No alteren el carácter y elementos constitutivos del Estado.*
  - *No establezcan restricciones a los derechos y garantías constitucionales.*
  - *No alteren el procedimiento de reforma a la Constitución.*

### **iii. Contenido del artículo 118 de la Constitución de la República.**

El artículo 118 de la Constitución de la República establece la composición de la Asamblea Nacional, en consecuencia el número de representantes a nivel nacional y provincial, la remisión a la ley para que determine el número de representantes en las circunscripciones regionales, metropolitanas y en el exterior; y la cantidad de ciudadanos por provincia que habilitarían contar con más representantes a nivel provincial y en el exterior.

La representación parlamentaria tiene estrecha relación con los derechos políticos o derechos de participación consagrados en el artículo 61 de la Constitución de la República que literalmente señala:

*“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 desafilarse 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”.*

En ese sentido, la representación político parlamentaria debe ser valorada sustancialmente desde los derechos políticos relativos al derecho ciudadano de elegir y ser elegidos. Este derecho constituye una facultad de doble vía, por una parte, las personas tienen el derecho y el deber de elegir a sus representantes en las condiciones y el número dispuesto por la Constitución o la ley; y, por otra parte, los ciudadanos tienen el derecho de candidatearse para ser autoridades de elección popular o por nominación luego de concursos públicos de oposición y méritos, en este último caso debe garantizarse los estándares que den las oportunidades cuantitativas y cualitativas para el efecto.

Al respecto la Corte IDH en la sentencia del Caso Petro Urrego vs Colombia del 8 de julio de 2020, sostiene en el párrafo 92 que *“el artículo 23 de la Convención Americana reconoce derechos de los ciudadanos que tienen una dimensión individual y colectiva, pues protegen tanto aquellas personas que participen como candidatos como a sus electores. El párrafo primero de dicho artículo reconoce a todos los ciudadanos los derechos: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a funciones públicas de su país”.*

Esta jurisprudencia interamericana afirma que la dimensión de los derechos políticos se caracteriza por que el ciudadano tiene derecho a elegir y ser elegido, derecho a participar como candidato en elecciones libres y universales y tiene el derecho a contar con sus representantes libremente escogidos en la proporción numérica que garantice la pluralidad política y las oportunidades que debe brindar una sociedad democrática en igualdad de condiciones y sin discriminación.

Por otra parte, en la mencionada sentencia del Caso Petro Urrego vs Colombia, en el párrafo 93 se afirma que *“el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención. Además, de conformidad con el artículo 23 convencional, sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término*

*implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Por lo tanto, el Estado debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación".*

Este precedente jurisprudencial, evidencia claramente que una dimensión sustancial de los derechos políticos constituye la oportunidad para ejercerlos, que se vería limitada si se disminuye cuantitativa y cualitativamente la representación parlamentaria, como pretende la propuesta de enmienda del Presidente de la República.

#### **iv. Precedentes jurisprudenciales.**

- **Dictamen No. 6-19-RC/19 de 25 de septiembre de 2019**

En septiembre de 2019, el señor Bolívar Armijos Velasco realizó un pedido a la Corte Constitucional de dictamen previo de constitucionalidad del procedimiento a seguir en relación a la siguiente pregunta: "¿Aprueba Usted la convocatoria para Asamblea Nacional Constituyente conforme el Estatuto que consta en el anexo?".

El señor Armijos pretendía que una posterior Asamblea Constituyente garantice la representación rural de la siguiente manera:

*"La Asamblea Constituyente estará integrada por cien (100) representantes, con sus respectivos suplentes, distribuidos de la siguiente forma:*

- a. Diez (10) representantes nacionales.*
- b. Un (1) asambleísta elegido por cada provincia o distrito metropolitano, y*
- c. Uno (1) adicional por cada trescientos mil electores o fracción que supere los doscientos cincuenta mil, de acuerdo con el último censo de población. Además, en cada provincia se elegirá un representante en las circunscripciones rurales.*
- d. Las circunscripciones Especiales del Exterior elegirán: un (1) representantes por Europa, Asia y Oceanía, uno (1) por Canadá y Estados Unidos; y, uno (1) por Latinoamérica, el Caribe y África".*

En este contexto, en el Dictamen No. 6-19-RC/19 de 25 de septiembre de 2019 que examina la petición formulada por el señor Bolívar Armijos Velasco, respecto de que se convoque una asamblea constituyente, a efectos de determinar la vía de procedimiento para que a nivel constitucional se establezcan mandatos que garanticen la participación proporcional de la población rural a nivel parlamentario, considerando que el 37% de la población es de tipo rural, lo justo sería que se garantice que a nivel parlamentario al menos un tercio de los representantes sean elegidos por la ruralidad.

Ante esta solicitud, el pleno de la Corte Constitucional emitió el siguiente pronunciamiento:

*“11. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución, el Pleno de la Corte Constitucional expide el siguiente DICTAMEN:*

*i. Determinar que la vía de procedimiento propuesta es la de asamblea constituyente, regulada en el Art. 444 de la Constitución. Determinada la vía, se ha cumplido con el primer momento del control constitucional, por lo que corresponde a esta Corte, mediante sentencia, proceder al control constitucional propio del segundo momento.”*

● **Dictamen No. 10-19-RC/20 de 22 de enero de 2020**

Por otro lado, existe el precedente constitucional, contenido en el Dictamen No. 10-19-RC/20 de 22 de enero de 2020, que examina las propuestas de enmienda a la Constitución presentadas por el señor Marco Vinicio Harb Cordero, entre otros aspectos, la reducción del número de asambleístas, pueden ser tramitados a través de un procedimiento de enmienda, conforme con el artículo 441 numeral 1 de la Constitución,

Al respecto, la Corte Constitucional señaló:

Segunda propuesta: Reducción del número de asambleístas:

*“31. Se plantea reducir el número de asambleístas, para lo cual se propone que la Asamblea Nacional se integre por dos asambleístas elegidos por cada provincia y uno más por cada quinientos mil habitantes de la provincia sin*

*considerar fracciones; así como, por tres asambleístas "por los emigrantes", uno por cada una de las tres circunscripciones del exterior.*

*32. Para tal efecto, se plantea enmendar el artículo 118 de la Constitución, así como los artículos 4 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, 150 de la Ley Orgánica de la Función Electoral, normas legales que reproducen la disposición constitucional.*

*33. Al respecto, en un caso similar, la Corte Constitucional determinó lo siguiente:*

*"52. Conforme se observa en el cuadro existe representación de las 24 provincias, y en la misma se mantiene una proporción similar a la que se tiene en la actual composición de la Asamblea Nacional, en tal sentido, esta alteración es eminentemente orgánica, ya que la población nacional mantendrá su representatividad (...) como órgano de legislación y fiscalización, conformado por representantes de todas las provincias, actuará con sentido nacional.*

*53. Es así que, para esta Corte Constitucional, la propuesta de reconfigurar un aspecto orgánico en la función legislativa, no supone restricción de derechos y garantías constitucionales... "1 (Énfasis agregado)*

*34. Lo resuelto en dicha oportunidad por esta Magistratura resulta aplicable al presente caso, toda vez que la propuesta plantea una reducción numérica de integrantes de la Asamblea Nacional, pero mantiene el criterio territorial y poblacional de todas las provincias del país para determinar el número de asambleístas, lo cual asegura su representación. Aquello, conforme lo indicó esta Corte, se trata de una reconfiguración orgánica de la Función Legislativa que no involucra la restricción de derechos o garantías constitucionales."*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 7-19-RC/19

Como se puede apreciar, la Corte Constitucional del Ecuador, en los pronunciamientos citados, señala que es procedente el procedimiento establecido en el artículo 441 número 1 de la Carta Fundamental, siempre y cuando se mantengan los dos criterios para determinar el número de asambleístas existentes, el criterio territorial y el poblacional, manteniendo la representación de las 24 provincias y un número de representantes por el número de pobladores, como ocurre actualmente.

Si no existe representación territorial y poblacional, es improcedente aplicar el procedimiento de enmienda mediante referéndum solicitado por el Presidente de la República.

**v. Afectaciones formales y materiales a los derechos políticos de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior.**

Sobre este particular quisiera mencionar que la propuesta del Presidente Lasso propone nombrar *un asambleísta elegido por circunscripción del exterior por cada quinientos mil habitantes que residan en el exterior de acuerdo con los datos poblacionales del organismo rector en materia de movilidad humana.*

Al respecto, tomaré como referencia la respuesta brindada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana el 15 de septiembre de 2022, a través del oficio No. MREMH-MREMH-2022-1065-OF al pedido de información de la Asambleísta Esther Cuesta, quien, en calidad de Presidenta del Grupo Parlamentario por los Derechos de las Personas en Movilidad Humana de la Asamblea Nacional, en el marco de evaluación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, a través de oficio No AN-CSEA-2022-0056-ORI, del 5 de septiembre de 2022, entre otras preguntas, solicito:

*"1. Informe el total de ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior inscritos en el Registro Único de ecuatorianos en el Exterior, en línea, o de forma presencial, en las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador, desde febrero de 2017 hasta la presente fecha, conforme lo señala el artículo 8 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Detalle la información por circunscripción, año, tipo de asistencia consular, género, edad y origen étnico".*

La respuesta de la Cancillería fue la siguiente:

Área geográfica	No. registros
Europa, África, Asia y Oceanía	579.531
Canadá y Estados Unidos de América	1.118.960
América Latina y el Caribe	397.708
TOTAL	2.096.199

Con esta información, evidencio que, los ecuatorianos en el exterior veríamos afectados nuestros derechos políticos y en particular el derecho de elegir y ser elegidos en igualdad de condiciones y sin discriminación, debido a que si se aprueba la propuesta de modificación constitucional de Guillermo Lasso:

- En la circunscripción de Europa, Asia y Oceanía sólo se podría elegir un asambleísta,
- En la circunscripción de Canadá y Estados Unidos de América, un máximo de dos asambleístas,
- Pero en la circunscripción de América Latina y el Caribe no se elegiría ningún asambleísta.

En esas condiciones, se produciría una notoria regresividad de derechos, en los términos señalados en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República que determina que:

*“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”.*

Como se puede apreciar, las ecuatorianas y ecuatorianos en exterior desde que se aprobó la Constitución de la República en el año 2008 y posteriormente con la publicación y vigencia de la Ley Orgánica de Elecciones, Código de la Democracia, logramos una representación parlamentaria de seis asambleístas, dos asambleístas por cada uno de las tres circunscripciones, cada una con su específico contexto y realidad. Con la propuesta de Guillermo Lasso, la representación parlamentaria en el exterior se reduciría a un máximo

de tres representantes, lo que incluye la total anulación de la representación política de los migrantes de América Latina, El Caribe y África.

Al respecto, el principio de representatividad que debe apreciarse en sus dos dimensiones: desde la formalidad, en los términos fijados por la Corte Constitucional, en el sentido de que todas las circunscripciones tengan una representación (24 provincias y las circunscripciones del exterior), y que mientras esta regla no se modifique no se alterará sustancialmente la norma constitucional; sin embargo, desde la perspectiva de lo material, la representatividad implica que la disminución de las representaciones legislativas, no incida en el número de representantes por número de habitantes, es decir, mientras el umbral por número de habitantes sea más amplio, menor representatividad de la población existe.

De lo dicho se desprende que, en la propuesta de reforma constitucional, no sólo se está modificando el número de legisladores, sino que se está alternando el principio de representación por las siguientes razones:

- Se establece un umbral más alto para la representación, que si bien es cierto, no tiene implicaciones en las circunscripciones grandes, respecto de las pequeñas, como las circunscripciones en el exterior, incide gravemente en la representación, por ejemplo, la circunscripción de Europa, Asia y Oceanía que actualmente tiene 2 representantes pasaría a tener solo uno con la enmienda constitucional, mientras que la circunscripción de América Latina, El Caribe y África se quedaría sin representantes.
- Contario a lo que disponen los estándares de Derechos Humanos en cuanto a la garantía de los derechos políticos, basados en el principio de igualdad y no discriminación, se restringe la posibilidad de una representación real de la ciudadanía en la toma de decisiones, especialmente a aquellos que habitan en provincias con menos número de habitantes, así como a los y las ecuatorianas que residen en el exterior.

### III PETICIÓN

Con los antecedentes expuestos, solicito a la Corte Constitucional en base a los argumentos expuestos y amparados en las disposiciones constitucionales y legales que:

De acuerdo a lo que determina el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), solicito se tenga en cuenta este alegato escrito de amicus curiae, y que se me escuche en audiencia para la resolución de esta causa determinando que la vía por la que se debe tramitar el contenido de la pregunta 4 es la vía de la Asamblea Constituyente.

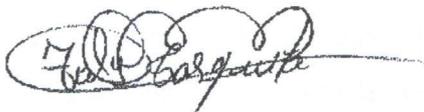
#### IV

#### NOTIFICACIONES

Notificaciones que me correspondan, las recibiré en el correo electrónico:

[casquetetalia@gmail.com](mailto:casquetetalia@gmail.com)

Por mis propios y personales derechos, firmo:



Taly Margoot Casquete Vargas

Pasaporte ecuatoriano N°. 1202442107

**SEÑORES JUECES PONENTES DE LA CAUSA 4-22-RC Y ACUMULADOS  
CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

Oliver Fabián Acuña Figueroa, en calidad de ciudadano ecuatoriano residente en Barcelona, España, con número de pasaporte ecuatoriano 1306600287, por mis propios derechos, ante usted comparezco con el presente escrito de Amicus Curiae dentro de la causa No. 4-22-RC, sobre la iniciativa de enmienda constitucional, presentada por el Presidente de la República, Guillermo Lasso, en los siguientes términos:

**COMPARECENCIA**

Comparezco en calidad de tercero interesado al amparo de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

**II**

**FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO**

El 12 de septiembre de 2022, el Presidente Constitucional de la República, señor Guillermo Lasso Mendoza, presentó ante la Corte Constitucional del Ecuador, una propuesta de enmiendas constitucionales, para que sean tramitadas a través de Referéndum Constitucional.

En la propuesta de reforma constitucional, se incluyó como pregunta No. 4, la reducción del número de legisladores. Lo más preocupante es que en el anexo de la pregunta 4 se incluye modificaciones a la carta constitucional, que no se encuentra en la pregunta, y que en esencia afectan el ejercicio de los derechos políticos que obliga a realizar un análisis exhaustivo de la pregunta en consonancia con sus anexos.

Una vez recibida la iniciativa de referéndum constitucional, la Corte Constitucional asignó al proceso con el No. 4-22-RC sustanciado por la magistrada Alejandra Cárcenas, para realizar el correspondiente dictamen de constitucionalidad, en el que se determinará el procedimiento a seguir. Por este motivo, el presente Amicus Curie, establece elementos teórico-jurídicos cuyo fin es contribuir al análisis y valoración de las y los magistrados sobre el contenido de la pregunta 4 y los incumplimientos inconstitucionales.

## **1. Fundamentos Jurídicos**

- a) La Corte Constitucional ha establecido que conforme el Art. 99 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ante propuestas de modificación constitucional, el Organismo puede intervenir en tres momentos: el primero en cuanto a la determinación de la vía para proceder a la modificación constitucional, esto es para establecer si el procedimiento es el de enmienda, reforma o cambio constitucional (dictamen de procedimiento); el segundo en referencia al control constitucional de la convocatoria a referendo popular para que se apruebe la modificación constitucional (sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo); y, el tercero en relación al control de la constitucionalidad de la modificación constitucional ya aprobada (sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales).
- b) En esa perspectiva, la Corte Constitucional conforme el artículo 443 de la Constitución de la República, 99 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 78 del Reglamento de sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte debe emitir su dictamen a fin de determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional.

Así entonces, el momento en el que nos encontramos, tiene relación con el dictámen del procedimiento para dar paso o no a la modificación constitucional.

### **c) Pregunta No. 4**

#### **i) Contenido de la Pregunta 4**

En la iniciativa de reformas constitucionales del señor Guillermo Lasso Mendoza, Presidente de la República, se incluyó en la pregunta No. 4 la disminución del número de legisladores de la siguiente manera:

*"Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.*

**SEÑORES JUECES PONENTES DE LA CAUSA 4-22-RC Y ACUMULADOS  
CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

Oliver Fabián Acuña Figueroa, en calidad de ciudadano ecuatoriano residente en Barcelona, España, con número de pasaporte ecuatoriano 1306600287, por mis propios derechos, ante usted comparezco con el presente escrito de Amicus Curiae dentro de la causa No. 4-22-RC, sobre la iniciativa de enmienda constitucional, presentada por el Presidente de la República, Guillermo Lasso, en los siguientes términos:

**COMPARECENCIA**

Comparezco en calidad de tercero interesado al amparo de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

**II**

**FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO**

El 12 de septiembre de 2022, el Presidente Constitucional de la República, señor Guillermo Lasso Mendoza, presentó ante la Corte Constitucional del Ecuador, una propuesta de enmiendas constitucionales, para que sean tramitadas a través de Referéndum Constitucional.

En la propuesta de reforma constitucional, se incluyó como pregunta No. 4, la reducción del número de legisladores. Lo más preocupante es que en el anexo de la pregunta 4 se incluye modificaciones a la carta constitucional, que no se encuentra en la pregunta, y que en esencia afectan el ejercicio de los derechos políticos que obliga a realizar un análisis exhaustivo de la pregunta en consonancia con sus anexos.

Una vez recibida la iniciativa de referéndum constitucional, la Corte Constitucional asignó al proceso con el No. 4-22-RC sustanciado por la magistrada Alejandra Cárcenas, para realizar el correspondiente dictamen de constitucionalidad, en el que se determinará el procedimiento a seguir. Por este motivo, el presente Amicus Curie, establece elementos teórico-jurídicos cuyo fin es contribuir al análisis y valoración de las y los magistrados sobre el contenido de la pregunta 4 y los incumplimientos inconstitucionales.

## 1. Fundamentos Jurídicos

- a) La Corte Constitucional ha establecido que conforme el Art. 99 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ante propuestas de modificación constitucional, el Organismo puede intervenir en tres momentos: el primero en cuanto a la determinación de la vía para proceder a la modificación constitucional, esto es para establecer si el procedimiento es el de enmienda, reforma o cambio constitucional (dictamen de procedimiento); el segundo en referencia al control constitucional de la convocatoria a referendo popular para que se apruebe la modificación constitucional (sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo); y, el tercero en relación al control de la constitucionalidad de la modificación constitucional ya aprobada (sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales).
- b) En esa perspectiva, la Corte Constitucional conforme el artículo 443 de la Constitución de la República, 99 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 78 del Reglamento de sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte debe emitir su dictamen a fin de determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional.

Así entonces, el momento en el que nos encontramos, tiene relación con el dictamen del procedimiento para dar paso o no a la modificación constitucional.

### c) Pregunta No. 4

#### i) Contenido de la Pregunta 4

En la iniciativa de reformas constitucionales del señor Guillermo Lasso Mendoza, Presidente de la República, se incluyó en la pregunta No. 4 la disminución del número de legisladores de la siguiente manera:

*"Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.*

*La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. La Asamblea Nacional se integrará por:*

- 1. Dos asambleístas elegidos en circunscripción nacional por cada millón de habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones;*
- 2. Un asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones; y*
- 3. Un asambleísta elegido por circunscripción del exterior por cada quinientos mil habitantes que residan en el exterior de acuerdo con los datos poblacionales del organismo rector en materia de movilidad humana.*

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

*Primera.- La Asamblea Nacional tendrá un plazo improrrogable de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial para aprobar las leyes reformatorias a la Ley Orgánica de la Función Legislativa y a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, que regulen la presente enmienda constitucional, de conformidad con los principios reconocidos en el artículo 116 de la Constitución de la República del Ecuador.*

*Segunda.- En el plazo máximo de cuarenta y cinco días contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana emitirá las directrices para garantizar que exista un registro de la población ecuatoriana en el exterior. El registro deberá ser funcional a trescientos sesenta y cinco días contados desde la aprobación de las directrices."*

*Tercera.- En caso de existir elecciones anticipadas de los asambleístas antes del cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda, se utilizarán como los datos poblacionales del exterior los que entregue el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.*

#### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

*Única.- Deróguese todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo." (el resaltado nos pertenece)*

Así la reforma propuesta en la pregunta 4 se compone de la modificación del artículo 118 de la Constitución más un régimen de transición compuesto de 3 artículos que regulan la forma en la que se contabilizará el número de ecuatorianos residentes en el exterior y una disposición derogatoria que viabilice la modificación de la carta magna.

Al respecto, actualmente la Constitución de la República señala en el artículo 118 lo siguiente:

*"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.*

Por su parte, La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, al desarrollar el estándar constitucional señala en el artículo 150 lo siguiente:

*Art. 150.- La Asamblea Nacional se integrará por Asambleístas electos de la siguiente manera:*

- 1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional;*

2. *Dos asambleístas elegidos por cada provincia o distrito metropolitano, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de población.*

*En las circunscripciones electorales que elijan entre ocho y doce representantes se subdividirán a su vez en dos circunscripciones, aquellas que pasen de trece y hasta diez y ocho se subdividirán en tres y las que pasen de diez y ocho lo harán en cuatro circunscripciones; cuando concurren las circunstancias que motiven la subdivisión de circunscripciones electorales, el Consejo Nacional Electoral decidirá su delimitación geográfica garantizando que la diferencia entre asambleístas a elegir en cada nueva circunscripción no sea superior a uno. La delimitación y número de asambleístas de las nuevas circunscripciones deberá constar en la decisión por la que se convoquen las elecciones.*

*En el caso en que una provincia cuente con un distrito metropolitano, el número de asambleístas a elegir por tal circunscripción provincial se determinará sin contar la población del distrito metropolitano.*

3. *Las circunscripciones especiales del exterior elegirán un total de seis asambleístas distribuidos así: dos por Europa, Oceanía y Asia, dos por Canadá y Estados Unidos y dos por Latinoamérica, el Caribe y África; y,*

4. *Cada una de las Regiones elegirá dos representantes a la Asamblea”.*

Con estos antecedentes, para poder determinar la vía que debe seguir la propuesta del Presidente de la República, es necesario analizar las consecuencias jurídicas de las enmiendas, analizando la pregunta y sus anexos en su integralidad.

#### ii) **Análisis de la Pregunta No. 4**

- En el presente caso, el Presidente de la República sugiere la enmienda constitucional como el mecanismo que debe operar para reformar el artículo 118 de la Constitución de la República. Al respecto, el artículo 441 de la Constitución señala:

*"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".*

- Al respecto, debo mencionar que la Corte Constitucional a través del Dictamen 1-18-RC/19 del 28 de mayo de 2019 sostuvo que *"mediante su Dictamen N. 001-14-DRC-CC, expresó que la enmienda constituye el procedimiento menos riguroso, dado que procede en los casos en que la modificación, supresión o incorporación de uno o varios artículos no alteren la estructura de la Constitución, el carácter y elementos constitutivos del Estado, no establezcan restricciones a los derechos y garantías constitucionales, y no alteren el procedimiento de reforma a la Constitución. La Corte interpreta que la enmienda constitucional se distingue de los otros procesos, en razón del efecto que persigue, puesto que, respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional". (las negrillas nos corresponden).*
- Por otra parte, la Corte Constitucional sostiene en el mismo Dictamen 1-18-RC/19 que: *"En relación a la reforma parcial, la Constitución establece que a través este mecanismo es posible efectuar modificaciones a su estructura o al carácter o elementos constitutivos del Estado, sin que esto pueda implicar una restricción de derechos o garantías constitucionales ni una modificación al procedimiento de reforma a la Constitución".*
- Finalmente, en este Dictamen se señala que: *"Del texto constitucional se extrae que el más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución es la asamblea constituyente. Este se activa sólo cuando la modificación que se pretende implica una restricción en los derechos o garantías constitucionales, o cuando altera el procedimiento de reforma de la Constitución".*
- En esa perspectiva, el artículo 442 y 444 de la Constitución señalan:
  - *"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 (...)"*
  - *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 los 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.*

- Por lo mencionado, la pregunta planteada por el Presidente de la República tiene que ser analizada considerando si los efectos de la iniciativa:
  - *No alteran la estructura de la Constitución.*
  - *No alteren el carácter y elementos constitutivos del Estado.*
  - *No establezcan restricciones a los derechos y garantías constitucionales.*
  - *No alteren el procedimiento de reforma a la Constitución.*

### **iii. Contenido del artículo 118 de la Constitución de la República.**

El artículo 118 de la Constitución de la República establece la composición de la Asamblea Nacional, en consecuencia el número de representantes a nivel nacional y provincial, la remisión a la ley para que determine el número de representantes en las circunscripciones regionales, metropolitanas y en el exterior; y la cantidad de ciudadanos por provincia que habilitarían contar con más representantes a nivel provincial y en el exterior.

La representación parlamentaria tiene estrecha relación con los derechos políticos o derechos de participación consagrados en el artículo 61 de la Constitución de la República que literalmente señala:

*“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”.*

En ese sentido, la representación político parlamentaria debe ser valorada sustancialmente desde los derechos políticos relativos al derecho ciudadano de elegir y ser elegidos. Este derecho constituye una facultad de doble vía, por una parte, las personas tienen el derecho y el deber de elegir a sus representantes en las condiciones y el número dispuesto por la Constitución o la ley; y, por otra parte, los ciudadanos tienen el derecho de postularse para ser autoridades de elección popular o por nominación luego de concursos públicos de oposición y méritos, en este último caso debe garantizarse los estándares que den las oportunidades cuantitativas y cualitativas para el efecto.

Al respecto la Corte IDH en la sentencia del Caso Petro Urrego vs Colombia del 8 de julio de 2020, sostiene en el párrafo 92 que *“el artículo 23 de la Convención Americana reconoce derechos de los ciudadanos que tienen una dimensión individual y colectiva, pues protegen tanto aquellas personas que participen como candidatos como a sus electores. El párrafo primero de dicho artículo reconoce a todos los ciudadanos los derechos: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a funciones públicas de su país”.*

Esta jurisprudencia interamericana afirma que la dimensión de los derechos políticos se caracteriza por que el ciudadano tiene derecho a elegir y ser elegido, derecho a participar como candidato en elecciones libres y universales y tiene el derecho a contar con sus representantes libremente escogidos en la proporción numérica que garantice la pluralidad política y las oportunidades que debe brindar una sociedad democrática en igualdad de condiciones y sin discriminación.

Por otra parte, en la mencionada sentencia del Caso Petro Urrego vs Colombia, en el párrafo 93 se afirma que *“el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención. Además, de conformidad con el artículo 23 convencional, sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término*

*implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Por lo tanto, el Estado debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”.*

Este precedente jurisprudencial, evidencia claramente que una dimensión sustancial de los derechos políticos constituye la oportunidad para ejercerlos, que se vería limitada si se disminuye cuantitativa y cualitativamente la representación parlamentaria, como pretende la propuesta de enmienda del Presidente de la República.

#### **iv. Precedentes jurisprudenciales.**

- **Dictamen No. 6-19-RC/19 de 25 de septiembre de 2019**

En septiembre de 2019, el señor Bolívar Armijos Velasco realizó un pedido a la Corte Constitucional de dictamen previo de constitucionalidad del procedimiento a seguir en relación a la siguiente pregunta: “¿Aprueba Usted la convocatoria para Asamblea Nacional Constituyente conforme el Estatuto que consta en el anexo?”.

El señor Armijos pretendía que una posterior Asamblea Constituyente garantice la representación rural de la siguiente manera:

*“La Asamblea Constituyente estará integrada por cien (100) representantes, con sus respectivos suplentes, distribuidos de la siguiente forma:*

- a. Diez (10) representantes nacionales.*
- b. Un (1) asambleísta elegido por cada provincia o distrito metropolitano, y*
- c. Uno (1) adicional por cada trescientos mil electores o fracción que supere los doscientos cincuenta mil, de acuerdo con el último censo de población. Además, en cada provincia se elegirá un representante en las circunscripciones rurales.*
- d. Las circunscripciones Especiales del Exterior elegirán: un (1) representantes por Europa, Asia y Oceanía, uno (1) por Canadá y Estados Unidos; y, uno (1) por Latinoamérica, el Caribe y África”.*

En este contexto, en el Dictamen No. 6-19-RC/19 de 25 de septiembre de 2019 que examina la petición formulada por el señor Bolívar Armijos Velasco, respecto de que se convoque una asamblea constituyente, a efectos de determinar la vía de procedimiento para que a nivel constitucional se establezcan mandatos que garanticen la participación proporcional de la población rural a nivel parlamentario, considerando que el 37% de la población es de tipo rural, lo justo sería que se garantice que a nivel parlamentario al menos un tercio de los representantes sean elegidos por la ruralidad.

Ante esta solicitud, el pleno de la Corte Constitucional emitió el siguiente pronunciamiento:

*“11. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución, el Pleno de la Corte Constitucional expide el siguiente DICTAMEN:*

*i. Determinar que la vía de procedimiento propuesta es la de asamblea constituyente, regulada en el Art. 444 de la Constitución. Determinada la vía, se ha cumplido con el primer momento del control constitucional, por lo que corresponde a esta Corte, mediante sentencia, proceder al control constitucional propio del segundo momento.”*

- **Dictamen No. 10-19-RC/20 de 22 de enero de 2020**

Por otro lado, existe el precedente constitucional, contenido en el Dictamen No. 10-19-RC/20 de 22 de enero de 2020, que examina las propuestas de enmienda a la Constitución presentadas por el señor Marco Vinicio Harb Cordero, entre otros aspectos, la reducción del número de asambleístas, pueden ser tramitados a través de un procedimiento de enmienda, conforme con el artículo 441 numeral 1 de la Constitución,

Al respecto, la Corte Constitucional señaló:

Segunda propuesta: Reducción del número de asambleístas:

*“31. Se plantea reducir el número de asambleístas, para lo cual se propone que la Asamblea Nacional se integre por dos asambleístas elegidos por cada provincia y uno más por cada quinientos mil habitantes de la provincia sin*

*considerar fracciones; así como, por tres asambleístas "por los emigrantes", uno por cada una de las tres circunscripciones del exterior.*

*32. Para tal efecto, se plantea enmendar el artículo 118 de la Constitución, así como los artículos 4 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, 150 de la Ley Orgánica de la Función Electoral, normas legales que reproducen la disposición constitucional.*

*33. Al respecto, en un caso similar, la Corte Constitucional determinó lo siguiente:*

*"52. Conforme se observa en el cuadro existe representación de las 24 provincias, y en la misma se mantiene una proporción similar a la que se tiene en la actual composición de la Asamblea Nacional, en tal sentido, esta alteración es eminentemente orgánica, ya que la población nacional mantendrá su representatividad (...) como órgano de legislación y fiscalización, conformado por representantes de todas las provincias, actuará con sentido nacional.*

*53. Es así que, para esta Corte Constitucional, la propuesta de reconfigurar un aspecto orgánico en la función legislativa, no supone restricción de derechos y garantías constitucionales..."<sup>1</sup> (Énfasis agregado)*

*34. Lo resuelto en dicha oportunidad por esta Magistratura resulta aplicable al presente caso, toda vez que la propuesta plantea una reducción numérica de integrantes de la Asamblea Nacional, pero mantiene el criterio territorial y poblacional de todas las provincias del país para determinar el número de asambleístas, lo cual asegura su representación. Aquello, conforme lo indicó esta Corte, se trata de una reconfiguración orgánica de la Función Legislativa que no involucra la restricción de derechos o garantías constitucionales."*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 7-19-RC/19

Como se puede apreciar, la Corte Constitucional del Ecuador, en los pronunciamientos citados, señala que es procedente el procedimiento establecido en el artículo 441 número 1 de la Carta Fundamental, siempre y cuando se mantengan los dos criterios para determinar el número de asambleístas existentes, el criterio territorial y el poblacional, manteniendo la representación de las 24 provincias y un número de representantes por el número de pobladores, como ocurre actualmente.

Si no existe representación territorial y poblacional, es improcedente aplicar el procedimiento de enmienda mediante referéndum solicitado por el Presidente de la República.

**v. Afectaciones formales y materiales a los derechos políticos de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior.**

Sobre este particular quisiera mencionar que la propuesta del Presidente Lasso propone nombrar *un asambleísta elegido por circunscripción del exterior por cada quinientos mil habitantes que residan en el exterior de acuerdo con los datos poblacionales del organismo rector en materia de movilidad humana.*

Al respecto, tomaré como referencia la respuesta brindada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana el 15 de septiembre de 2022, a través del oficio No. MREMH-MREMH-2022-1065-OF al pedido de información de la Asambleísta Esther Cuesta, quien, en calidad de Presidenta del Grupo Parlamentario por los Derechos de las Personas en Movilidad Humana de la Asamblea Nacional, en el marco de evaluación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, a través de oficio No AN-CSEA-2022-0056-ORI, del 5 de septiembre de 2022, entre otras preguntas, solicito:

*"1. Informe el total de ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior inscritos en el Registro Único de ecuatorianos en el Exterior, en línea, o de forma presencial, en las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador, desde febrero de 2017 hasta la presente fecha, conforme lo señala el artículo 8 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Detalle la información por circunscripción, año, tipo de asistencia consular, género, edad y origen étnico".*

La respuesta de la Cancillería fue la siguiente:

Área geográfica	No. registros
Europa, África, Asia y Oceanía	579.531
Canadá y Estados Unidos de América	1.118.960
América Latina y el Caribe	397.708
TOTAL	2.096.199

Con esta información, evidencio que, los ecuatorianos en el exterior veríamos afectados nuestros derechos políticos y en particular el derecho de elegir y ser elegidos en igualdad de condiciones y sin discriminación, debido a que si se aprueba la propuesta de modificación constitucional de Guillermo Lasso:

- En la circunscripción de Europa, Asia y Oceanía sólo se podría elegir un asambleísta,
- En la circunscripción de Canadá y Estados Unidos de América, un máximo de dos asambleístas,
- Pero en la circunscripción de América Latina y el Caribe no se elegiría ningún asambleísta.

En esas condiciones, se produciría una notoria regresividad de derechos, en los términos señalados en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República que determina que:

*“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”.*

Como se puede apreciar, las ecuatorianas y ecuatorianos en exterior desde que se aprobó la Constitución de la República en el año 2008 y posteriormente con la publicación y vigencia de la Ley Orgánica de Elecciones, Código de la Democracia, logramos una representación parlamentaria de seis asambleístas, dos asambleístas por cada uno de las tres circunscripciones, cada una con su específico contexto y realidad. Con la propuesta de Guillermo Lasso, la representación parlamentaria en el exterior se reduciría a un máximo

de tres representantes, lo que incluye la total anulación de la representación política de los migrantes de América Latina, El Caribe y África.

Al respecto, el principio de representatividad que debe apreciarse en sus dos dimensiones: desde la formalidad, en los términos fijados por la Corte Constitucional, en el sentido de que todas las circunscripciones tengan una representación (24 provincias y las circunscripciones del exterior), y que mientras esta regla no se modifique no se alterará sustancialmente la norma constitucional; sin embargo, desde la perspectiva de lo material, la representatividad implica que la disminución de las representaciones legislativas, no incida en el número de representantes por número de habitantes, es decir, mientras el umbral por número de habitantes sea más amplio, menor representatividad de la población existe.

De lo dicho se desprende que, en la propuesta de reforma constitucional, no sólo se está modificando el número de legisladores, sino que se está alternando el principio de representación por las siguientes razones:

- Se establece un umbral más alto para la representación, que si bien es cierto, no tiene implicaciones en las circunscripciones grandes, respecto de las pequeñas, como las circunscripciones en el exterior, incide gravemente en la representación, por ejemplo, la circunscripción de Europa, Asia y Oceanía que actualmente tiene 2 representantes pasaría a tener solo uno con la enmienda constitucional, mientras que la circunscripción de América Latina, El Caribe y África se quedaría sin representantes.
- Contario a lo que disponen los estándares de Derechos Humanos en cuanto a la garantía de los derechos políticos, basados en el principio de igualdad y no discriminación, se restringe la posibilidad de una representación real de la ciudadanía en la toma de decisiones, especialmente a aquellos que habitan en provincias con menos número de habitantes, así como a los y las ecuatorianas que residen en el exterior.

### III PETICIÓN

Con los antecedentes expuestos, solicito a la Corte Constitucional en base a los argumentos expuestos y amparados en las disposiciones constitucionales y legales que:

De acuerdo a lo que determina el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), solicito se tenga en cuenta este alegato escrito de amicus curiae, y que se me escuche en audiencia para la resolución de esta causa determinando que la vía por la que se debe tramitar el contenido de la pregunta 4 es la vía de la Asamblea Constituyente.

#### IV

### NOTIFICACIONES

Notificaciones que me correspondan, las recibiré en el correo electrónico:

oliver.acuña@gmail.com

Por mis propios y personales derechos, firmo:



Oliver Fabián Acuña Figueroa

Pasaporte ecuatoriano N°. 1306600287



**SEÑORES JUECES PONENTES DE LA CAUSA 4-22-RC Y ACUMULADOS  
CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

Justa Luzmila Tomala Balon, en calidad de ciudadana ecuatoriana residente en Barcelona España, con número de pasaporte 0903590990, por mis propios derechos, ante usted comparezco con el presente escrito de Amicus Curiae dentro de la causa No. 4-22-RC, sobre la iniciativa de enmienda constitucional, presentada por el Presidente de la República, Guillermo Lasso, en los siguientes términos:

**COMPARECENCIA**

Comparezco en calidad de tercero interesado al amparo de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

**II**

**FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO**

El 12 de septiembre de 2022, el Presidente Constitucional de la República, señor Guillermo Lasso Mendoza, presentó ante la Corte Constitucional del Ecuador, una propuesta de enmiendas constitucionales, para que sean tramitadas a través de Referéndum Constitucional.

En la propuesta de reforma constitucional, se incluyó como pregunta No. 4, la reducción del número de legisladores. Lo más preocupante es que en el anexo de la pregunta 4 se incluye modificaciones a la carta constitucional, que no se encuentra en la pregunta, y que en esencia afectan el ejercicio de los derechos políticos que obliga a realizar un análisis exhaustivo de la pregunta en consonancia con sus anexos.

Una vez recibida la iniciativa de referéndum constitucional, la Corte Constitucional asignó al proceso con el No. 4-22-RC sustanciado por la magistrada Alejandra Cárcenas, para realizar el correspondiente dictamen de constitucionalidad, en el que se determinará el procedimiento a seguir. Por este motivo, el presente Amicus Curie, establece elementos teórico-jurídicos cuyo fin es contribuir al análisis y valoración de las y los magistrados sobre el contenido de la pregunta 4 y los incumplimientos inconstitucionales.



## **1. Fundamentos Jurídicos**

- a) La Corte Constitucional ha establecido que conforme el Art. 99 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ante propuestas de modificación constitucional, el Organismo puede intervenir en tres momentos: el primero en cuanto a la determinación de la vía para proceder a la modificación constitucional, esto es para establecer si el procedimiento es el de enmienda, reforma o cambio constitucional (dictamen de procedimiento); el segundo en referencia al control constitucional de la convocatoria a referendo popular para que se apruebe la modificación constitucional (sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo); y, el tercero en relación al control de la constitucionalidad de la modificación constitucional ya aprobada (sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales).
- b) En esa perspectiva, la Corte Constitucional conforme el artículo 443 de la Constitución de la República, 99 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 78 del Reglamento de sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte debe emitir su dictamen a fin de determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional.

Así entonces, el momento en el que nos encontramos, tiene relación con el dictamen del procedimiento para dar paso o no a la modificación constitucional.

### **c) Pregunta No. 4**

#### **i) Contenido de la Pregunta 4**

En la iniciativa de reformas constitucionales del señor Guillermo Lasso Mendoza, Presidente de la República, se incluyó en la pregunta No. 4 la disminución del número de legisladores de la siguiente manera:

*"Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.*



*La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. La Asamblea Nacional se integrará por:*

- 1. Dos asambleístas elegidos en circunscripción nacional por cada millón de habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones;*
- 2. Un asambleísta elegido por cada provincia, y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes de acuerdo con el último censo nacional de la población, sin considerar fracciones; y*
- 3. Un asambleísta elegido por circunscripción del exterior por cada quinientos mil habitantes que residan en el exterior de acuerdo con los datos poblacionales del organismo rector en materia de movilidad humana.*

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

*Primera.- La Asamblea Nacional tendrá un plazo improrrogable de trescientos sesenta y cinco días, contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial para aprobar las leyes reformativas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa y a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, que regulen la presente enmienda constitucional, de conformidad con los principios reconocidos en el artículo 116 de la Constitución de la República del Ecuador.*

*Segunda.- En el plazo máximo de cuarenta y cinco días contado desde la publicación de los resultados del referéndum constitucional en el Registro Oficial, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana emitirá las directrices para garantizar que exista un registro de la población ecuatoriana en el exterior. El registro deberá ser funcional a trescientos sesenta y cinco días contados desde la aprobación de las directrices."*

*Tercera.- En caso de existir elecciones anticipadas de los asambleístas antes del cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda, se utilizarán como los datos poblacionales del exterior los que entregue el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.*

#### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA**



*Única.- Deróguese todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo." (el resaltado nos pertenece)*

Así la reforma propuesta en la pregunta 4 se compone de la modificación del artículo 118 de la Constitución más un régimen de transición compuesto de 3 artículos que regulan la forma en la que se contabilizará el número de ecuatorianos residentes en el exterior y una disposición derogatoria que viabilice la modificación de la carta magna.

Al respecto, actualmente la Constitución de la República señala en el artículo 118 lo siguiente:

*"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.*

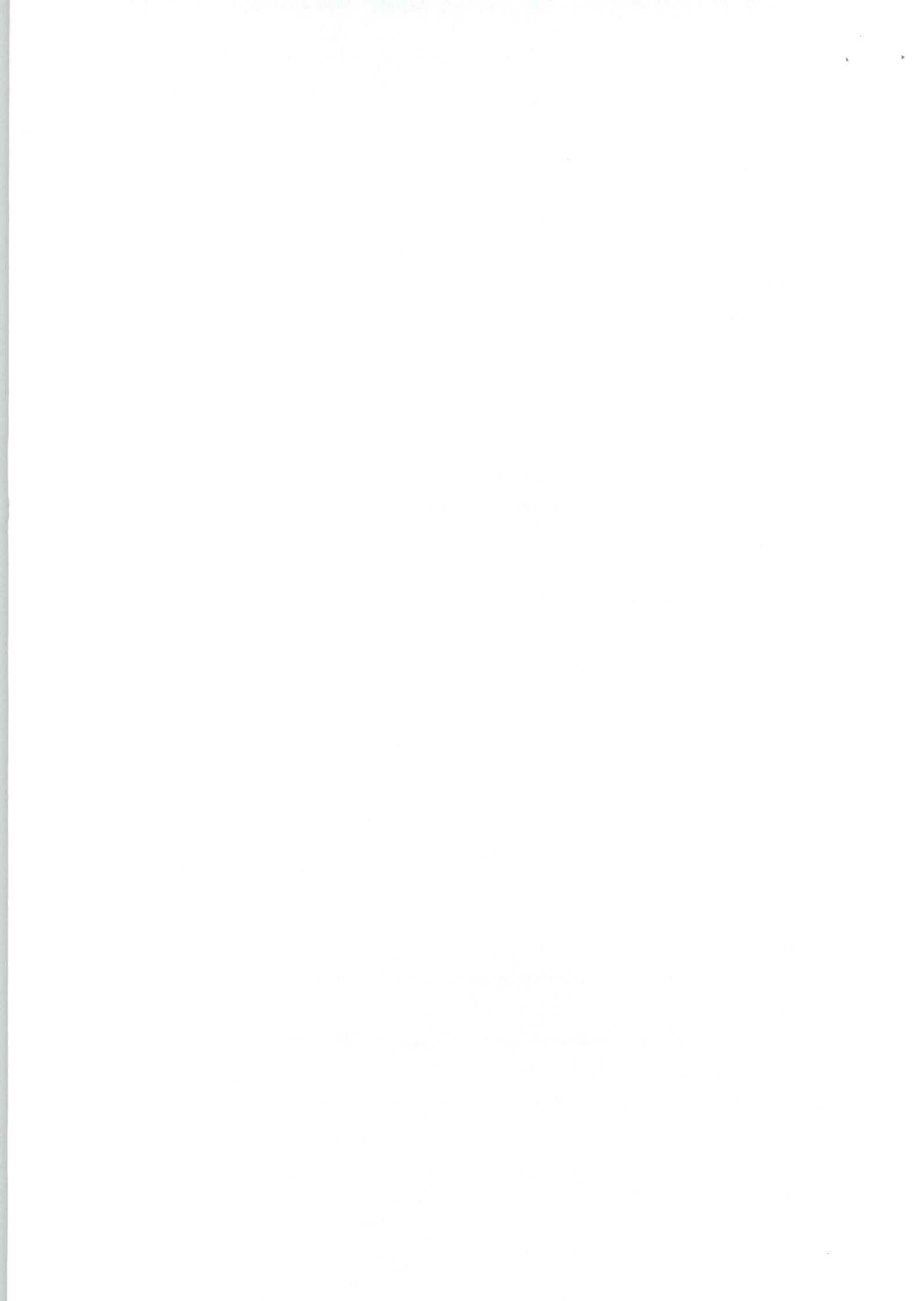
*La Asamblea Nacional se integrará por:*

- 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.*

Por su parte, La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, al desarrollar el estándar constitucional señala en el artículo 150 lo siguiente:

*Art. 150.- La Asamblea Nacional se integrará por Asambleístas electos de la siguiente manera:*

- 1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional;*



2. *Dos asambleístas elegidos por cada provincia o distrito metropolitano, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de población.*

*En las circunscripciones electorales que elijan entre ocho y doce representantes se subdividirán a su vez en dos circunscripciones, aquellas que pasen de trece y hasta diez y ocho se subdividirán en tres y las que pasen de diez y ocho lo harán en cuatro circunscripciones; cuando concurren las circunstancias que motiven la subdivisión de circunscripciones electorales, el Consejo Nacional Electoral decidirá su delimitación geográfica garantizando que la diferencia entre asambleístas a elegir en cada nueva circunscripción no sea superior a uno. La delimitación y número de asambleístas de las nuevas circunscripciones deberá constar en la decisión por la que se convoquen las elecciones.*

*En el caso en que una provincia cuente con un distrito metropolitano, el número de asambleístas a elegir por tal circunscripción provincial se determinará sin contar la población del distrito metropolitano.*

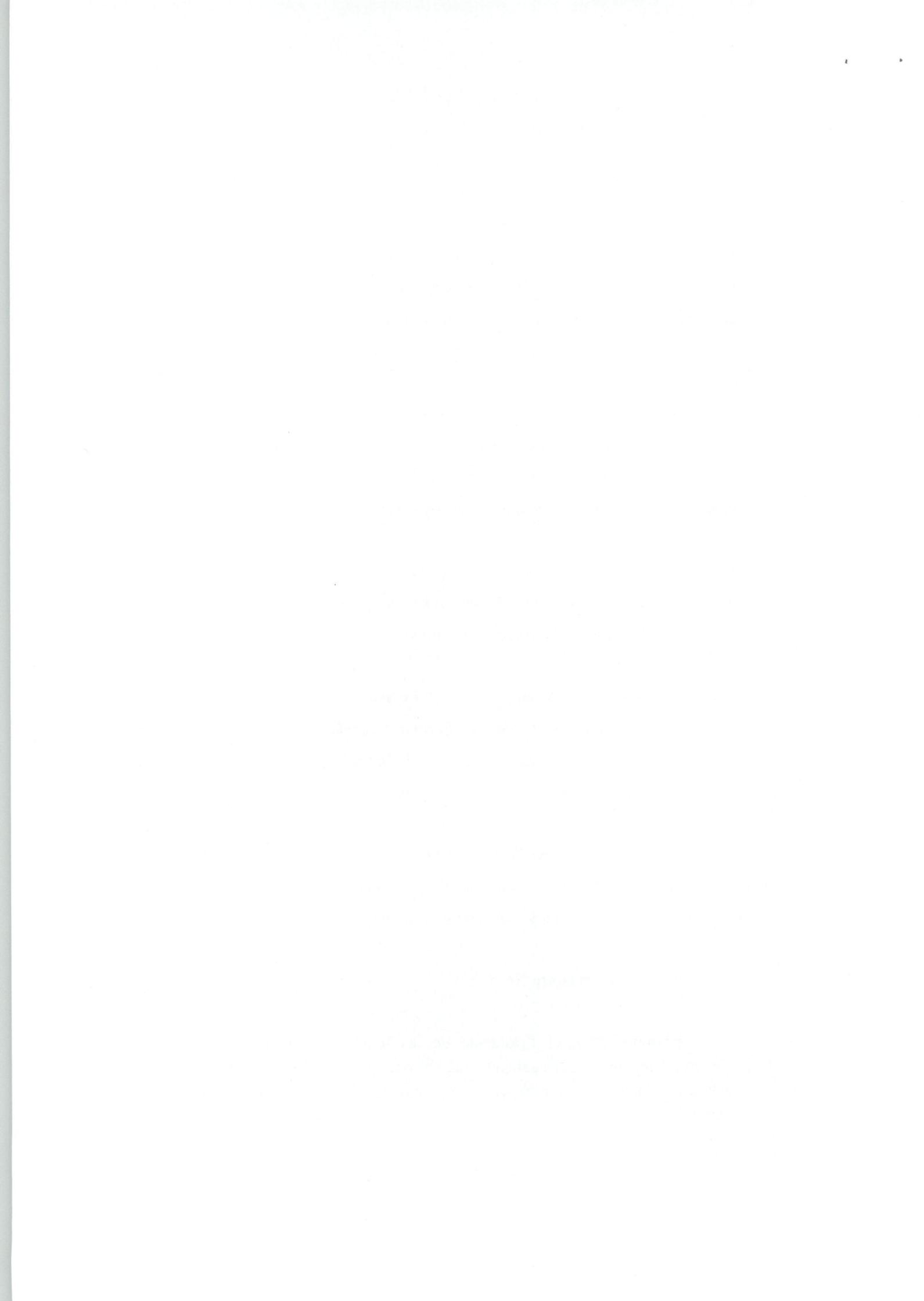
3. *Las circunscripciones especiales del exterior elegirán un total de seis asambleístas distribuidos así: dos por Europa, Oceanía y Asia, dos por Canadá y Estados Unidos y dos por Latinoamérica, el Caribe y África; y,*

4. *Cada una de las Regiones elegirá dos representantes a la Asamblea”.*

Con estos antecedentes, para poder determinar la vía que debe seguir la propuesta del Presidente de la República, es necesario analizar las consecuencias jurídicas de las enmiendas, analizando la pregunta y sus anexos en su integralidad.

## ii) **Análisis de la Pregunta No. 4**

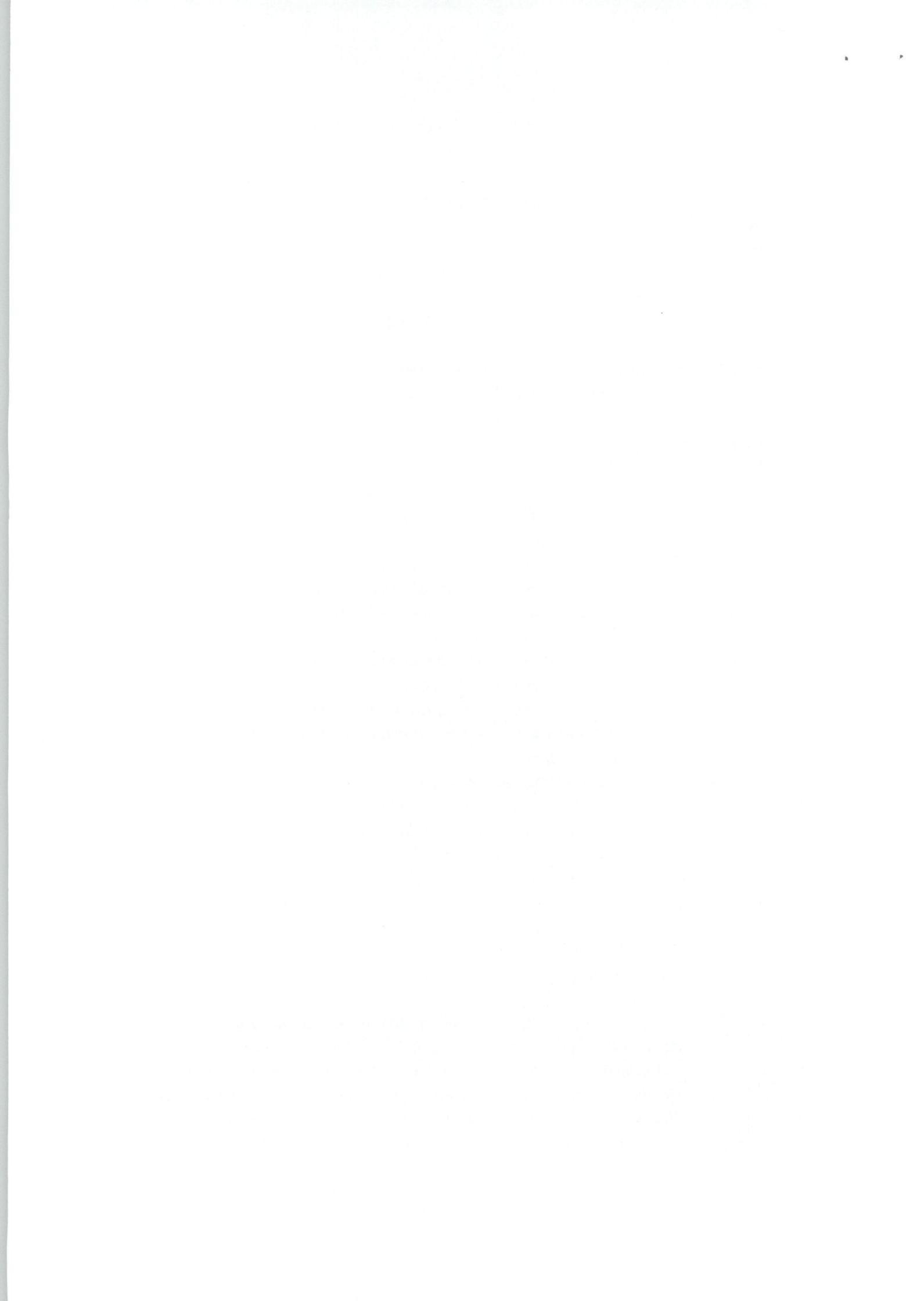
- En el presente caso, el Presidente de la República sugiere la enmienda constitucional como el mecanismo que debe operar para reformar el artículo 118 de la Constitución de la República. Al respecto, el artículo 441 de la Constitución señala:



*“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”.*

- Al respecto, debo mencionar que la Corte Constitucional a través del Dictamen 1-18-RC/19 del 28 de mayo de 2019 sostuvo que *“mediante su Dictamen N. 001-14-DRC-CC, expresó que la enmienda constituye el procedimiento menos riguroso, dado que procede en los casos en que la modificación, supresión o incorporación de uno o varios artículos no alteren la estructura de la Constitución, el carácter y elementos constitutivos del Estado, no establezcan restricciones a los derechos y garantías constitucionales, y no alteren el procedimiento de reforma a la Constitución. La Corte interpreta que la enmienda constitucional se distingue de los otros procesos, en razón del efecto que persigue, puesto que, respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional”. (las negrillas nos corresponden).*
- Por otra parte, la Corte Constitucional sostiene en el mismo Dictamen 1-18-RC/19 que: *“En relación a la reforma parcial, la Constitución establece que a través este mecanismo es posible efectuar modificaciones a su estructura o al carácter o elementos constitutivos del Estado, sin que esto pueda implicar una restricción de derechos o garantías constitucionales ni una modificación al procedimiento de reforma a la Constitución”.*
- Finalmente, en este Dictamen se señala que: *“Del texto constitucional se extrae que el más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución es la asamblea constituyente. Este se activa sólo cuando la modificación que se pretende implica una restricción en los derechos o garantías constitucionales, o cuando altera el procedimiento de reforma de la Constitución”.*
- En esa perspectiva, el artículo 442 y 444 de la Constitución señalan:
  - *“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 (...)”*
  - *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.*

- Por lo mencionado, la pregunta planteada por el Presidente de la República tiene que ser analizada considerando si los efectos de la iniciativa:
  - *No alteran la estructura de la Constitución.*
  - *No alteren el carácter y elementos constitutivos del Estado.*
  - *No establezcan restricciones a los derechos y garantías constitucionales.*
  - *No alteren el procedimiento de reforma a la Constitución.*

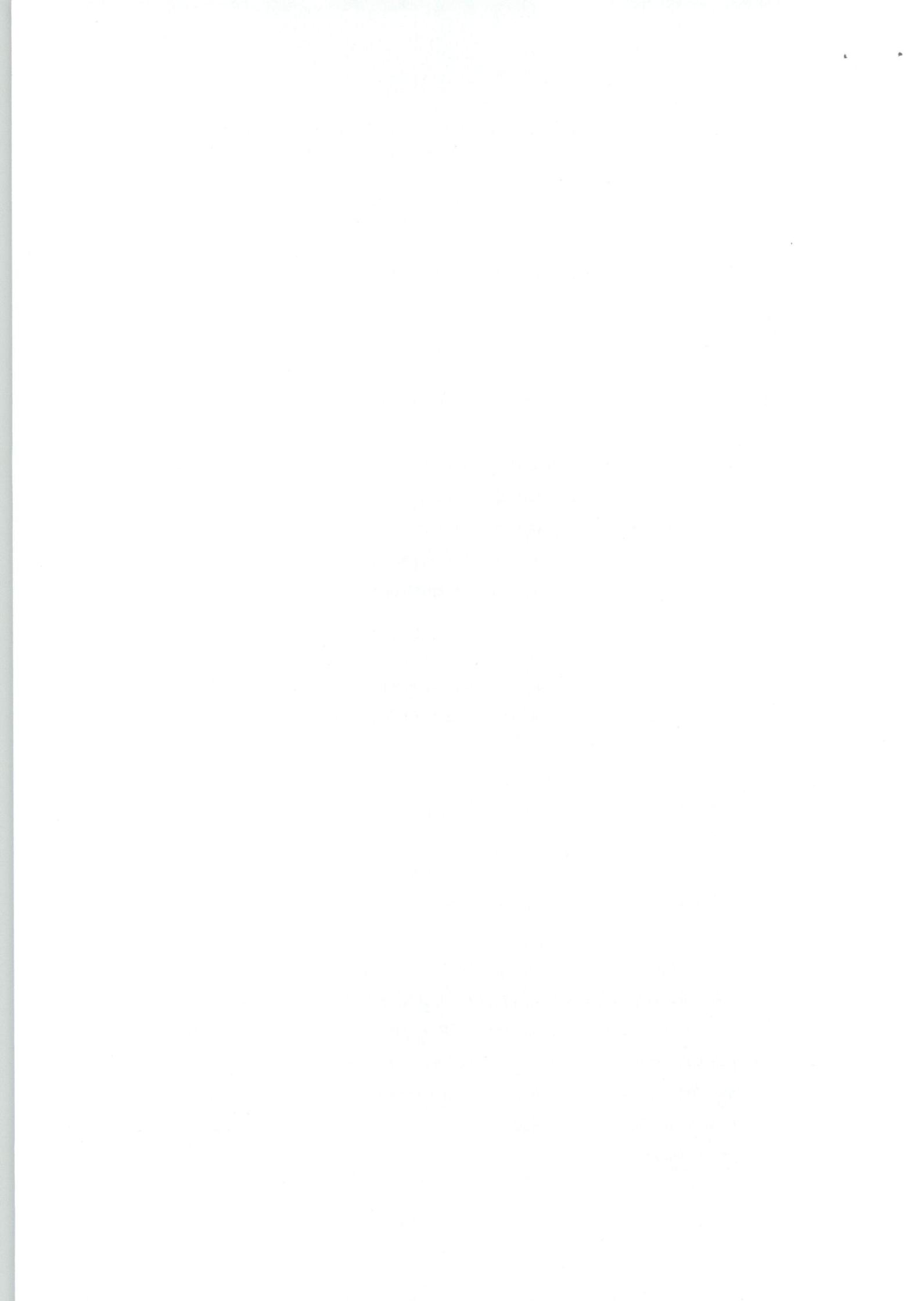
### **iii. Contenido del artículo 118 de la Constitución de la República.**

El artículo 118 de la Constitución de la República establece la composición de la Asamblea Nacional, en consecuencia el número de representantes a nivel nacional y provincial, la remisión a la ley para que determine el número de representantes en las circunscripciones regionales, metropolitanas y en el exterior; y la cantidad de ciudadanos por provincia que habilitarían contar con más representantes a nivel provincial y en el exterior.

La representación parlamentaria tiene estrecha relación con los derechos políticos o derechos de participación consagrados en el artículo 61 de la Constitución de la República que literalmente señala:

*"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.*



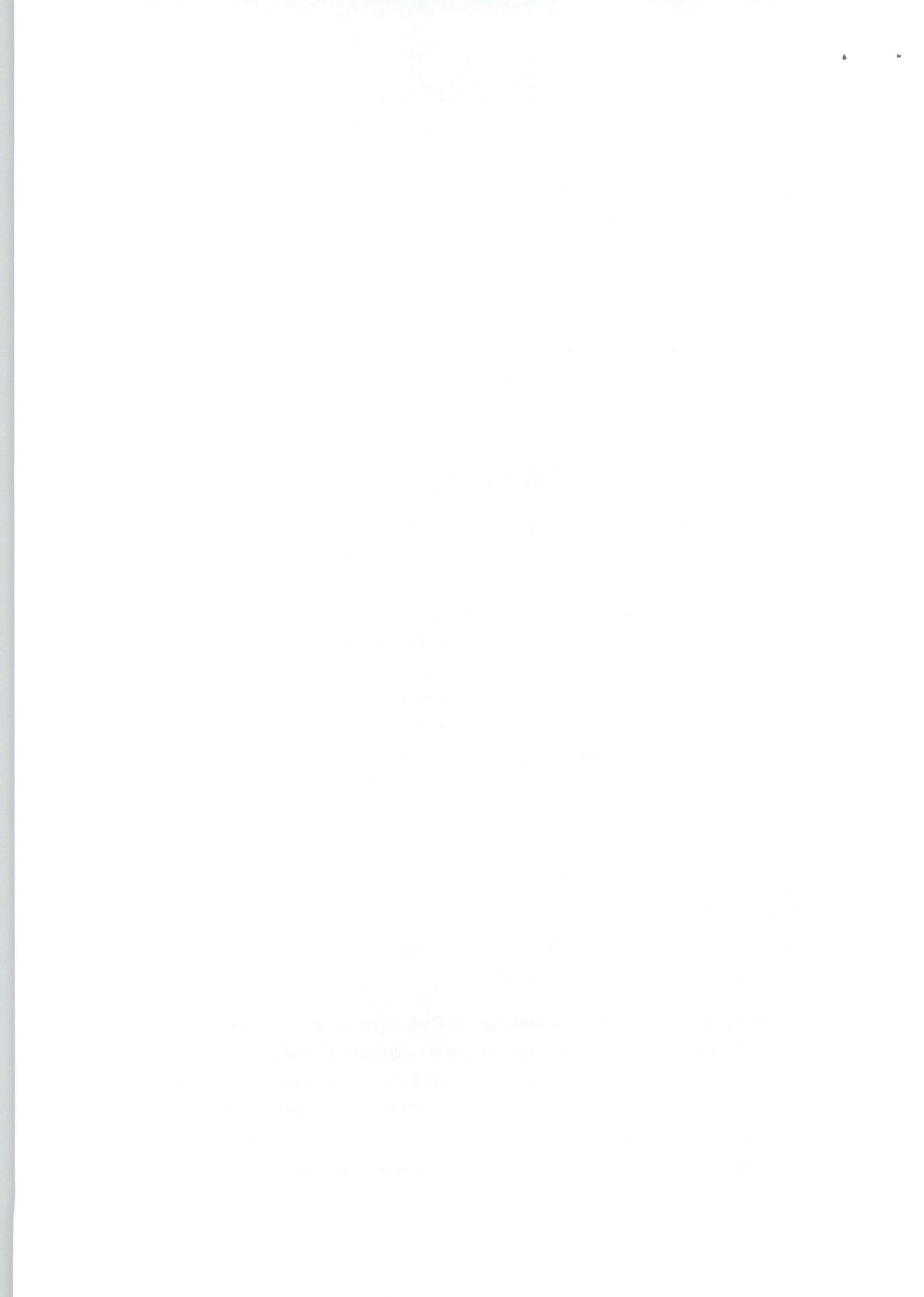
*8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten. Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable”.*

En ese sentido, la representación político parlamentaria debe ser valorada sustancialmente desde los derechos políticos relativos al derecho ciudadano de elegir y ser elegidos. Este derecho constituye una facultad de doble vía, por una parte, las personas tienen el derecho y el deber de elegir a sus representantes en las condiciones y el número dispuesto por la Constitución o la ley; y, por otra parte, los ciudadanos tienen el derecho de postularse para ser autoridades de elección popular o por nominación luego de concursos públicos de oposición y méritos, en este último caso debe garantizarse los estándares que den las oportunidades cuantitativas y cualitativas para el efecto.

Al respecto la Corte IDH en la sentencia del Caso Petro Urrego vs Colombia del 8 de julio de 2020, sostiene en el párrafo 92 que *“el artículo 23 de la Convención Americana reconoce derechos de los ciudadanos que tienen una dimensión individual y colectiva, pues protegen tanto aquellas personas que participen como candidatos como a sus electores. El párrafo primero de dicho artículo reconoce a todos los ciudadanos los derechos: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a funciones públicas de su país”.*

Esta jurisprudencia interamericana afirma que la dimensión de los derechos políticos se caracteriza por que el ciudadano tiene derecho a elegir y ser elegido, derecho a participar como candidato en elecciones libres y universales y tiene el derecho a contar con sus representantes libremente escogidos en la proporción numérica que garantice la pluralidad política y las oportunidades que debe brindar una sociedad democrática en igualdad de condiciones y sin discriminación.

Por otra parte, en la mencionada sentencia del Caso Petro Urrego vs Colombia, en el párrafo 93 se afirma que *“el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención. Además, de conformidad con el artículo 23 convencional, sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término*



*implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Por lo tanto, el Estado debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”.*

Este precedente jurisprudencial, evidencia claramente que una dimensión sustancial de los derechos políticos constituye la oportunidad para ejercerlos, que se vería limitada si se disminuye cuantitativa y cualitativamente la representación parlamentaria, como pretende la propuesta de enmienda del Presidente de la República.

#### **iv. Precedentes jurisprudenciales.**

- **Dictamen No. 6-19-RC/19 de 25 de septiembre de 2019**

En septiembre de 2019, el señor Bolívar Armijos Velasco realizó un pedido a la Corte Constitucional de dictamen previo de constitucionalidad del procedimiento a seguir en relación a la siguiente pregunta: “¿Aprueba Usted la convocatoria para Asamblea Nacional Constituyente conforme el Estatuto que consta en el anexo?”.

El señor Armijos pretendía que una posterior Asamblea Constituyente garantice la representación rural de la siguiente manera:

*“La Asamblea Constituyente estará integrada por cien (100) representantes, con sus respectivos suplentes, distribuidos de la siguiente forma:*

- a. Diez (10) representantes nacionales.*
- b. Un (1) asambleísta elegido por cada provincia o distrito metropolitano, y*
- c. Uno (1) adicional por cada trescientos mil electores o fracción que supere los doscientos cincuenta mil, de acuerdo con el último censo de población. Además, en cada provincia se elegirá un representante en las circunscripciones rurales.*
- d. Las circunscripciones Especiales del Exterior elegirán: un (1) representantes por Europa, Asia y Oceanía, uno (1) por Canadá y Estados Unidos; y, uno (1) por Latinoamérica, el Caribe y África”.*



En este contexto, en el Dictamen No. 6-19-RC/19 de 25 de septiembre de 2019 que examina la petición formulada por el señor Bolívar Armijos Velasco, respecto de que se convoque una asamblea constituyente, a efectos de determinar la vía de procedimiento para que a nivel constitucional se establezcan mandatos que garanticen la participación proporcional de la población rural a nivel parlamentario, considerando que el 37% de la población es de tipo rural, lo justo sería que se garantice que a nivel parlamentario al menos un tercio de los representantes sean elegidos por la ruralidad.

Ante esta solicitud, el pleno de la Corte Constitucional emitió el siguiente pronunciamiento:

*“11. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución, el Pleno de la Corte Constitucional expide el siguiente DICTAMEN:*

*i. Determinar que la vía de procedimiento propuesta es la de asamblea constituyente, regulada en el Art. 444 de la Constitución. Determinada la vía, se ha cumplido con el primer momento del control constitucional, por lo que corresponde a esta Corte, mediante sentencia, proceder al control constitucional propio del segundo momento.”*

- **Dictamen No. 10-19-RC/20 de 22 de enero de 2020**

Por otro lado, existe el precedente constitucional, contenido en el Dictamen No. 10-19-RC/20 de 22 de enero de 2020, que examina las propuestas de enmienda a la Constitución presentadas por el señor Marco Vinicio Harb Cordero, entre otros aspectos, la reducción del número de asambleístas, pueden ser tramitados a través de un procedimiento de enmienda, conforme con el artículo 441 numeral 1 de la Constitución,

Al respecto, la Corte Constitucional señaló:

Segunda propuesta: Reducción del número de asambleístas:

*“31. Se plantea reducir el número de asambleístas, para lo cual se propone que la Asamblea Nacional se integre por dos asambleístas elegidos por cada provincia y uno más por cada quinientos mil habitantes de la provincia sin*

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures transparency and allows for easy verification of the data.

Furthermore, it is noted that regular audits are essential to identify any discrepancies or errors early on. This proactive approach helps in maintaining the integrity of the financial statements and prevents any potential issues from escalating.

In conclusion, the document stresses that a robust system of record-keeping is fundamental for the success of any business. By adhering to these guidelines, organizations can ensure that their financial data is reliable and accurate.

Prepared by: [Name]

Date: [Date]

considerar fracciones; así como, por tres asambleístas "por los emigrantes", uno por cada una de las tres circunscripciones del exterior.

32. Para tal efecto, se plantea enmendar el artículo 118 de la Constitución, así como los artículos 4 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, 150 de la Ley Orgánica de la Función Electoral, normas legales que reproducen la disposición constitucional.

33. Al respecto, en un caso similar, la Corte Constitucional determinó lo siguiente:

"52. Conforme se observa en el cuadro existe representación de las 24 provincias, y en la misma se mantiene una proporción similar a la que se tiene en la actual composición de la Asamblea Nacional, en tal sentido, esta alteración es eminentemente orgánica, ya que la población nacional mantendrá su representatividad (...) como órgano de legislación y fiscalización, conformado por representantes de todas las provincias, actuará con sentido nacional.

53. Es así que, para esta Corte Constitucional, la propuesta de reconfigurar un aspecto orgánico en la función legislativa, no supone restricción de derechos y garantías constitucionales... <sup>1</sup> (Énfasis agregado)

34. Lo resuelto en dicha oportunidad por esta Magistratura resulta aplicable al presente caso, toda vez que la propuesta plantea una reducción numérica de integrantes de la Asamblea Nacional, pero mantiene el criterio territorial y poblacional de todas las provincias del país para determinar el número de asambleístas, lo cual asegura su representación. Aquello, conforme lo indicó esta Corte, se trata de una reconfiguración orgánica de la Función Legislativa que no involucra la restricción de derechos o garantías constitucionales."

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Dictamen No. 7-19-RC/19



Como se puede apreciar, la Corte Constitucional del Ecuador, en los pronunciamientos citados, señala que es procedente el procedimiento establecido en el artículo 441 número 1 de la Carta Fundamental, siempre y cuando se mantengan los dos criterios para determinar el número de asambleístas existentes, el criterio territorial y el poblacional, manteniendo la representación de las 24 provincias y un número de representantes por el número de pobladores, como ocurre actualmente.

Si no existe representación territorial y poblacional, es improcedente aplicar el procedimiento de enmienda mediante referéndum solicitado por el Presidente de la República.

**v. Afectaciones formales y materiales a los derechos políticos de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior.**

Sobre este particular quisiera mencionar que la propuesta del Presidente Lasso propone nombrar *un asambleísta elegido por circunscripción del exterior por cada quinientos mil habitantes que residan en el exterior de acuerdo con los datos poblacionales del organismo rector en materia de movilidad humana.*

Al respecto, tomaré como referencia la respuesta brindada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana el 15 de septiembre de 2022, a través del oficio No. MREMH-MREMH-2022-1065-OF al pedido de información de la Asambleísta Esther Cuesta, quien, en calidad de Presidenta del Grupo Parlamentario por los Derechos de las Personas en Movilidad Humana de la Asamblea Nacional, en el marco de evaluación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, a través de oficio No AN-CSEA-2022-0056-ORI, del 5 de septiembre de 2022, entre otras preguntas, solicito:

*“1. Informe el total de ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior inscritos en el Registro Único de ecuatorianos en el Exterior, en línea, o de forma presencial, en las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador, desde febrero de 2017 hasta la presente fecha, conforme lo señala el artículo 8 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Detalle la información por circunscripción, año, tipo de asistencia consular, género, edad y origen étnico”.*

La respuesta de la Cancillería fue la siguiente:

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This not only helps in tracking expenses but also ensures compliance with tax regulations.

In the second section, the author provides a detailed breakdown of the monthly budget. It includes categories for housing, utilities, food, and entertainment. The goal is to identify areas where spending can be reduced without affecting the quality of life.

The third section focuses on investment strategies. It suggests diversifying the portfolio to include both stocks and bonds. The author also mentions the importance of regular contributions to retirement accounts, such as a 401(k) or IRA.

Finally, the document concludes with a summary of key financial goals. The author aims to pay off all debts by the end of the year and to have a significant amount saved for a down payment on a new home.

Área geográfica	No. registros
Europa, África, Asia y Oceanía	579.531
Canadá y Estados Unidos de América	1.118.960
América Latina y el Caribe	397.708
TOTAL	2.096.199

Con esta información, evidencio que, los ecuatorianos en el exterior veríamos afectados nuestros derechos políticos y en particular el derecho de elegir y ser elegidos en igualdad de condiciones y sin discriminación, debido a que si se aprueba la propuesta de modificación constitucional de Guillermo Lasso:

- En la circunscripción de Europa, Asia y Oceanía sólo se podría elegir un asambleísta,
- En la circunscripción de Canadá y Estados Unidos de América, un máximo de dos asambleístas,
- Pero en la circunscripción de América Latina y el Caribe no se elegiría ningún asambleísta.

En esas condiciones, se produciría una notoria regresividad de derechos, en los términos señalados en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República que determina que:

*“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”.*

Como se puede apreciar, las ecuatorianas y ecuatorianos en exterior desde que se aprobó la Constitución de la República en el año 2008 y posteriormente con la publicación y vigencia de la Ley Orgánica de Elecciones, Código de la Democracia, logramos una representación parlamentaria de seis asambleístas, dos asambleístas por cada uno de las tres circunscripciones, cada una con su específico contexto y realidad. Con la propuesta de Guillermo Lasso, la representación parlamentaria en el exterior se reduciría a un máximo



de tres representantes, lo que incluye la total anulación de la representación política de los migrantes de América Latina, El Caribe y África.

Al respecto, el principio de representatividad que debe apreciarse en sus dos dimensiones: desde la formalidad, en los términos fijados por la Corte Constitucional, en el sentido de que todas las circunscripciones tengan una representación (24 provincias y las circunscripciones del exterior), y que mientras esta regla no se modifique no se alterará sustancialmente la norma constitucional; sin embargo, desde la perspectiva de lo material, la representatividad implica que la disminución de las representaciones legislativas, no incida en el número de representantes por número de habitantes, es decir, mientras el umbral por número de habitantes sea más amplio, menor representatividad de la población existe.

De lo dicho se desprende que, en la propuesta de reforma constitucional, no sólo se está modificando el número de legisladores, sino que se está alternando el principio de representación por las siguientes razones:

- Se establece un umbral más alto para la representación, que si bien es cierto, no tiene implicaciones en las circunscripciones grandes, respecto de las pequeñas, como las circunscripciones en el exterior, incide gravemente en la representación, por ejemplo, la circunscripción de Europa, Asia y Oceanía que actualmente tiene 2 representantes pasaría a tener solo uno con la enmienda constitucional, mientras que la circunscripción de América Latina, El Caribe y África se quedaría sin representantes.
- Contario a lo que disponen los estándares de Derechos Humanos en cuanto a la garantía de los derechos políticos, basados en el principio de igualdad y no discriminación, se restringe la posibilidad de una representación real de la ciudadanía en la toma de decisiones, especialmente a aquellos que habitan en provincias con menos número de habitantes, así como a los y las ecuatorianas que residen en el exterior.

### III PETICIÓN



Con los antecedentes expuestos, solicito a la Corte Constitucional en base a los argumentos expuestos y amparados en las disposiciones constitucionales y legales que:

De acuerdo a lo que determina el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), solicito se tenga en cuenta este alegato escrito de amicus curiae, y que se me escuche en audiencia para la resolución de esta causa determinando que la vía por la que se debe tramitar el contenido de la pregunta 4 es la vía de la Asamblea Constituyente.

#### IV

### NOTIFICACIONES

Notificaciones que me correspondan hacerellas en el correo electrónico:

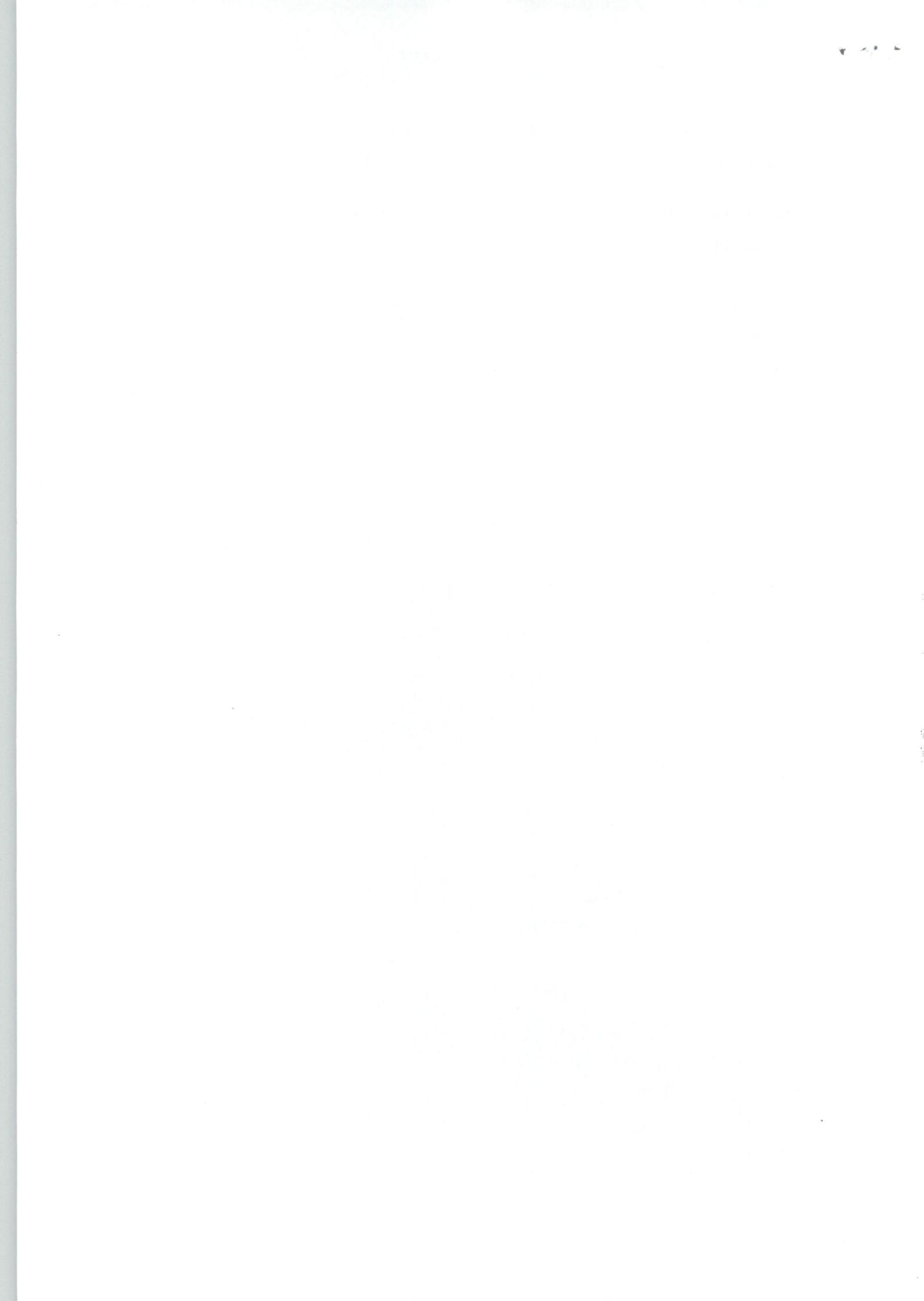
[mercy-verapo@hotmail.es](mailto:mercy-verapo@hotmail.es)

Por mí mismo y por mi familia y los míos:

*Justa L. Tomala Balon*

Justa Luzmila Tomala Balon

Pasaporte ecuatoriano N°.0903590990



## **SEÑORAS Y SEÑORES DE LA JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

**ÁNGEL MANUEL JARAMILLO CHÁVEZ**, portador de la CC. No. 0905882262, domiciliado en 225 N. Crescent Dr. Apt.#130 Beverly Hills, Código Postal: 90210; **ROSA DE ROSARIO LÓPEZ RELICHE**, portadora de la CC. No. 0911731255, domiciliada en 225 N. Crescent Dr. Apt. #130 Beverly Hills, Código Postal: 90210; **EDGAR FRANCISCO VILLAVICENCIO HIDALGO**, portador de la CC. No. 170532430-7, domiciliado en 20821 Arline Ave. Lakewood, Código Postal: 90715; **SILVIA ISABEL QUELAL JARAMILLO**, portadora de la CC. 1708621139, domiciliada en 11729 havenwood Dr Whittier, Código Postal: 90606; en nuestra calidad de ecuatorianos residentes en el exterior, presentamos el siguiente alegato de AMICUS CURIE dentro del proceso No. 4-22-RC, sobre iniciativa de enmienda constitucional, presentado por el Presidente de la República, Guillermo Lasso, en los siguientes términos:

### **1. Antecedentes**

El 12 de septiembre de 2022, el Presidente Constitucional de la República, señor Guillermo Lasso Mendoza, presentó ante la Corte Constitucional del Ecuador, una propuesta de enmiendas constitucionales, para que sean tramitadas a través de Referéndum Constitucional.

En la propuesta de reforma constitucional, se incluyó como pregunta No. 4, la reducción del número de legisladores. Quizá lo que más llama la atención, es que en los anexos de las preguntas se incluyen modificaciones a la carta constitucional, que no se encuentran en la pregunta, y que en esencia modifican los elementos constitutivos del Estado y su estructura, lo que obliga a realizar un análisis exhaustivo de cada pregunta en consonancia con sus anexos.

Una vez recibida la iniciativa de referéndum constitucional, la Corte signó al proceso con el No. 4-22-RC, para realizar el correspondiente dictamen de constitucionalidad, en el que se determinará el procedimiento que debe seguir. Por este motivo, el presente Amicus Curie, establece elementos teórico-jurídicos cuyo fin es dar luces a los magistrados sobre el contenido de la pregunta 4.

### **2. Normas impugnadas del Referendum Constitucional.**

