

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Jueza Sustanciadora: Ximena Alejandra Cardenas Reyes

Causa: 4-22- RC

JULIO LEONARDO AGUILAR MORENO, abogado, con cédula de ciudadanía No. 0908866254, con domicilio en la ciudad de Guayaquil, dentro de la causa No. **4-22- RC**, en trámite ante esta Honorable Corte, al amparo de lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional comparezco en calidad de Amicus Curiae para exponer lo siguiente:

I. NATURALEZA DEL AMICUS CURIAE

La comparecencia de terceros interesados en la causa es legítima, conforme se encuentra determinado en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que señala:

Comparecencia de terceros.- Cualquier persona o grupo de personas que tenga interés en la causa podrá presentar un escrito de amicus curiae que será admitido al expediente para mejor resolver hasta antes de la sentencia. De creerlo necesario, la jueza o juez podrá escuchar en audiencia pública a la persona o grupo interesado. Podrán también intervenir en el proceso, en cualquier estado de la causa, como parte coadyuvante del accionado, cualquier persona natural o jurídica que tuviere interés directo en el mantenimiento del acto u omisión que motivare la acción constitucional.

La Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que la figura de amicus curiae o "amigo del tribunal" constituye una herramienta que permite a las personas ajenas a un proceso judicial, aportar con criterios jurídicos sobre un punto determinado, con el objeto de facilitar y contribuir a los operadores de justicia en la resolución de un litigio controversial, en el cual, por lo general, se encuentran en juego derechos constitucionales¹.

De igual manera, el Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su artículo 2 numeral 3, define un concepto sobre el término amicus curiae como:

¹Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 177-15-SEP-CC. Página 11.

(...) la persona ajena al litigio y al proceso que presenta a la Corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en la demanda o formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia.

El juriconsulto Víctor Bazán señala que el *amicus curiae*: “es un instrumento plausible y digno de ser explorado para tonificar el debate judicial -ampliando los márgenes de deliberación en cuestiones de trascendencia social por medio de argumentos públicamente analizados-, aportar a la defensa y la realización de los derechos humanos y contribuir a la elaboración de sentencias razonables y generados de un grado sustentable de consenso en la comunidad”².

La interposición de este *amicus curiae* no me convierte en parte procesal, considero que, como ciudadano y profesional del derecho, soy responsable de emitir mi criterio ante la solicitud de **CONTROL CONSTITUCIONAL** del proyecto de enmienda a la Constitución presentada por el señor Guillermo Lasso Mendoza, presidente de la República del Ecuador. En razón de esto, solicito a su autoridad tenga por presentado este *amicus curiae*, en el cual aportaré argumentos jurídicos que, con estricto apego a los principios de nuestro Estado de derechos y justicia, puedan ayudar a emitir el dictamen respecto a la calificación del procedimiento que debe seguirse cuando se pretende modificar el texto de la Constitución.

II. ANTECEDENTES PROCESALES

1. El 12 de septiembre del 2022, a las 10:00, el señor Guillermo Lasso Alberto Lasso Mendoza, en su calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador, presentó ante la Corte Constitucional una solicitud de Control Constitucional del proyecto de enmienda a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el artículo 441 de la Constitución, el numeral 1 del artículo 100 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 78 del Reglamento de Sustanciación de procesos de competencia de la Corte Constitucional.

²Víctor Bazán. “En torno al *Amicus Curiae*”. Revista Oficial del Poder Judicial. Perú. Año 3/N.º 5 – 2009. Pag. 319.

2. Realizado el sorteo de ley de 12 septiembre de 2022, a las 15h10, correspondió a su autoridad conocer la presente causa.

III. CRITERIOS SOBRE LA CAUSA

1. CONTENIDO DE LA SOLICITUD PROPUESTA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

El señor Guillermo Alberto Lasso Mendoza, en su calidad de presidente de la república, y por lo tanto representante legal de la Función Ejecutiva, en ejercicio de la iniciativa prevista en el artículo 441 de la Constitución de la República numeral 1, remite un proyecto de ENMIENDA a la Constitución a fin de que la Corte Constitucional efectúe el control previo al proyecto de enmienda constitucional, y que, a través de un dictamen de procedimiento, se pronuncie respecto de la vía a través de la cual se lo debe tramitar.

Respecto a lo indicado encontramos que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que la normativa actual contempla tres procedimientos para modificar la Constitución, el pleno argumentó lo siguiente:

La enmienda constitucional, respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional (...) En relación a la reforma parcial... a través de este mecanismo es posible efectuar modificaciones a la estructura de la Constitución o al carácter o elementos constitutivos del Estado, sin que esto pueda implicar una restricción de derechos o garantías (...) el tercero más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución, es la Asamblea Constituyente"³.

Bajo estas consideraciones, encontramos que nuestra Carta Magna en los artículos 441, 442 y 444, define las características de cada uno de los mecanismos para poder modificar la Constitución. Es decir, el art. 441 de la Constitución precisa el primer mecanismo, el de la *enmienda constitucional, que se da a través de un referéndum popular*, la misma

3 Dictamen Corte Constitucional No. 1-19-RC/19 de 02 de abril de 2019.

que es una iniciativa ciudadana o del presidente de la república; o, por vía parlamentaria, es decir por aprobación de la Asamblea Nacional.

Este mecanismo de acuerdo al constituyente del 2008 se configura como una expresión de un poder derivado al ejercido acorde a las condiciones constitucionales, es decir, está limitado por la propia Constitución, contando con una prohibición que de acuerdo al pleno de la Corte Constitucional es que con esta “*enmienda constitucional no se puede alterar la estructura fundamental de la Constitución, ni el carácter o elementos constitutivos del Estado, así como tampoco se puede restringir derechos y garantías, ni modificar el procedimiento de reforma constitucional*”⁴. (el resaltado me pertenece).

Por su parte el art. 442 de la CRE, prevé el segundo mecanismo de cambios en el texto *constitucional, que se da a través de la reforma parcial constitucional*, esta es una iniciativa que puede provenir por iniciativa de la ciudadanía, de la Asamblea Nacional o del presidente de la república. Este mecanismo implica un proyecto o propuesta normativa que pasa a la aprobación parlamentaria, y luego es sometida a referéndum popular.

Al igual que la *enmienda constitucional de referéndum popular, la reforma parcial* posee prohibiciones, pues la misma no debe suponer una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni mucho menos modificar el procedimiento de reforma de la Constitución, no obstante, sí puede alterar el carácter o elementos constitutivos del Estado y la estructura fundamental de la Constitución.

A diferencia de los dos primeros mecanismos de enmiendas y reformas constitucionales, encontramos el contemplado en el art. 444 de la CRE, que es la *Asamblea Constituyente*, la misma que se implementa a través de una *consulta popular* a iniciativa de la ciudadanía, del presidente de la república o de la Asamblea Nacional.

Este mecanismo tiene un procedimiento a seguir el mismo que se traduce de la siguiente manera:

4 Ibidem (2)

La nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum⁵.

En este orden de ideas y analizando la solicitud realizada por el señor Guillermo Alberto Lasso Mendoza, en su calidad de Presidente de la República, se puede señalar que la vía propuesta no es la adecuada, teniendo en claro que las preguntas propuestas no pueden:

1. Alterar su estructura fundamental o el carácter y elementos constitutivos del Estado
2. Establecer restricciones a los derechos y garantías
3. Modificar el procedimiento de reforma de la Constitución

2. FUNDAMENTOS DE LA ENMIENDA PROPUESTA:

El proyecto de enmiendas propuestas por el presidente de la república y que proyecta a someterla a través de **CONSULTA CIUDADANA**, la misma que no es viable conforme lo determina nuestra Constitución y bajo los fundamentos antes señalados, es considerada por la parte solicitante como la vía para encontrar soluciones a uno de los problemas principales que ataca al Ecuador como es el *crimen organizado*⁶, argumentando que prevé soluciones inmediatas y de largo plazo.

Bajo este escenario, el proyecto de enmiendas propuesto se encuentra compuesto por:

- Tres preguntas que dotan de recursos inmediatos a las instituciones para cumplir con su rol de protección a la ciudadana; dentro del cuestionario propuesto se encuentran dentro de sección de: ENMIENDAS PARA PROMOVER LA SEGURIDAD CIUDADANA.
- Las siguientes tres preguntas son propuestas, según se alega, para fortalecer las instituciones democráticas y surtirán efectos a largo plazo; dentro del cuestionario propuesto se encuentran dentro de sección de: ENMIENDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA.

5 Constitución de la República Art. 444

6 Párr. 7 de la solicitud de Control Constitucional Previo y automático del proyecto de enmienda a la Constitución

- Finalmente, las últimas dos preguntas buscan, según se argumenta, la protección de los recursos naturales que se encuentran desprotegidos y vulnerables ante los grupos criminales que destruyen el medio ambiente; dentro del cuestionario propuesto se encuentran en la sección de: ENMIENDAS PARA PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE.

Como se observará en el presente escrito, los argumentos de Derecho se encuentran en contra de la solicitud presentada por el primer mandatario y ofrecerá una mirada crítica a preguntas que sólo representan una estrategia que consiste en apelar a prejuicios, miedos y esperanzas de la y el ciudadano para ganar apoyo popular pero que no contribuyen a solucionar la actual problemática de seguridad en el país.

Dentro del presente escrito, analizaremos la pregunta 6 que forma parte de la sección de ENMIENDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA.

Pregunta No. 6

¿Está usted de acuerdo con eliminar la facultad de designar autoridades que tiene el CPCCS e implementar procesos que garanticen meritocracia, escrutinio público, colaboración y control de diferentes instituciones, de modo que sea la Asamblea Nacional la que designe a través de estos procesos a las autoridades que actualmente elige el CPCCS y a sus consejeros, enmendando la Constitución?

La última pregunta que conforma la sección de *Enmiendas para el Fortalecimiento de la Democracia*, trae consigo la supresión de una de las competencias que caracteriza al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, esta es la atribución de designación (procesos) de autoridades de control y orden público del Estado.

Debemos partir que nos encontramos nuevamente con una pregunta político-subjetiva, basada en supuestos o temores, como argumentación utilizada por la presidencia de la república en la solicitud de **CONTROL CONSTITUCIONAL PREVIO** del proyecto de enmienda a la Constitución:

“si un Presidente de la República llegase a tener mayoría en la Legislatura y, adicionalmente, contase con cuatro votos del CPCCS, virtualmente anularía el Estado de Derecho”⁷

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social forma parte de la Función de Transparencia y Control Social, concebido por el constituyente del 2008 para fomentar la participación ciudadana, combatir la corrupción y designar autoridades de control con transparencias, sustrayendo su nacimiento de la política partidaria y de intereses que pueden cruzar su actuación, a través de procesos públicos de escrutinio con veeduría e impugnación ciudadana.

La Constitución de la República del Ecuador determina:

Derechos de participación

Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

1. Elegir y ser elegidos.
2. **Participar en los asuntos de interés público...**
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... (el resaltado me pertenece).

El Derecho a participar en los asuntos públicos, Derechos políticos, está protegido por Instrumentos internacionales de Derechos Humanos como la Convención Americana de Derechos Humanos que indica:

El artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, de la cual Ecuador es parte ordena que:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

⁷ Párr. 621 Ibidem.

- 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) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. (el resaltado me pertenece).

El artículo 207 de la Constitución consagra la intención del constituyente de Montecristi de crear una función del estado que designe a las autoridades que se encuentran señaladas en su artículo 208.

Art. 207.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y **designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley**. La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones. (el resaltado me pertenece).

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

10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la presidenta o presidente de la república, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.

11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente

Cabe recordar que nuestro mandato constitucional determina que:

Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán

mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.

En este sentido el Ecuador no puede ignorar los estándares de derechos humanos fijados para la protección a los Derechos Políticos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como en el Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018:

114. Adicionalmente, es del caso considerar que el principio democrático permea la Convención y, en general, el Sistema Interamericano, en el cual, la relación entre derechos humanos, democracia representativa y derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana. Este instrumento jurídico es una norma de interpretación auténtica de los tratados a que se refiere, pues recoge la interpretación que los propios Estados miembros de la OEA, incluyendo a los Estados parte en la Convención, hacen de las normas atinentes a la democracia tanto de la Carta de la OEA como de ésta. En los términos de la Carta Democrática, “el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la [OEA]” y aquélla “**se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un**

marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional". El ejercicio efectivo de la democracia en los estados americanos constituye, entonces, una obligación jurídica internacional y éstos soberanamente han consentido en que dicho ejercicio ha dejado de ser únicamente un asunto de su jurisdicción doméstica, interna o exclusiva. (el resaltado me pertenece).

La misma Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el derecho de la ciudadanía a participar en asuntos del Estado, ha señalado en el Caso Castañeda Gutman Vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de agosto de 2008:

146. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, **con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos**, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa. (el resaltado me pertenece).

En relación a la modificación de la estructura del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, encontramos ya el precedente jurisprudencial de la Sentencia 3-RC-19 del 1 de agosto de 2019, en la que se solicitó control de constitucionalidad para eliminar al CPCCS, en que la Corte Constitucional decidió:

“La propuesta de modificación constitucional para suprimir el Consejo de Participación Ciudadana y el consecuente traslado de su atribución de designación de autoridades a la Asamblea Nacional deberá ser tramitada por el mecanismo de reforma parcial previsto en el artículo 442 de la Constitución”⁸.

Desde el 2019 se han planteado en varias oportunidades de dictamen de constitucionalidad a la Corte Constitucional (CC) para convocar a referéndum a fin de eliminar al Consejo de Participación Ciudadana de la estructura del Estado, o se le retiren

⁸ Corte Constitucional - Sentencia 3-RC-19 del 1 de agosto de 2019

las atribuciones de designar autoridades de instituciones del Estado y que estas pasen a la Asamblea Nacional.

Estas solicitudes han sido rechazadas en virtud de que dicha modificación implica un cambio en un elemento constitutivo del Estado, pues se refiere a cualidades que permiten funcionar de determinada forma al estamento de control público, restringiendo la posibilidad de que la ciudadanía pueda participar en procesos ciudadanos para designar a quienes ocupen cargos de control de la cosa pública.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado en el Caso Yatama Vs. Nicaragua, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de junio de 2005 que:

204. De acuerdo al artículo 29.a) de la Convención no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de ésta **se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación**, privando a tales derechos de su contenido esencial. (el resaltado me pertenece).

IV. CONCLUSIÓN

La solicitud presentada por el presidente de la república altera la estructura fundamental del Estado, puesto que arrebató las atribuciones exclusivas que tenía el CPCCS y priva a los y las ciudadanas de participar en la dirección y planificación de los asuntos públicos, es decir, vulnera sus derechos de participar en los asuntos de interés público y de fiscalizar dichos actos.

La Corte Constitucional debe observar que lo que se pretende con esta solicitud por parte del presidente de la república, es golpear nuevamente e incorporar un criterio que busca despojar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de sus atribuciones que fueron creadas por la Asamblea Constituyente, poniendo en peligro nuestro sistema democrático, la seguridad jurídica y además se aleja del espíritu de Montecristi, el cual consagra la participación ciudadana.

Hoy como ayer -antes de la Constitución del 2008- la función legislativa como la ejecutiva, representada por la Asamblea y el presidente Guillermo Lasso respectivamente,

tienen según las encuestas, el mayor rechazo por parte de los y las ciudadanas que vivimos en el Ecuador ¿Cómo se puede pretender que se les devuelva las competencias para elegir a más de 70 autoridades?

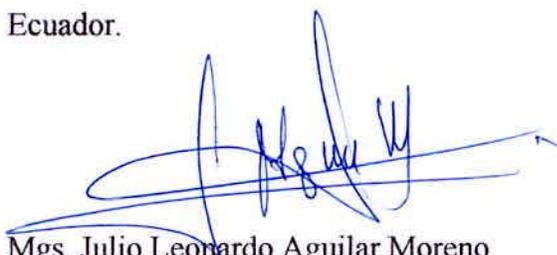
Las excepciones a la enmienda y reforma constitucional que se encuentran establecidas en los artículos 441 y 442 prevé las denominadas cláusulas pétreas absolutas, siendo el candado constitucional, con las cuales se protege nuestro régimen democrático de derechos y justicia, por esta razón consideramos que la enmienda no es la vía por la cual el ejecutivo pueda alcanzar sus fines, por lo tanto, entendemos que la propuesta de la pregunta 6 le corresponde el procedimiento de **REFORMA PARCIAL** constitucional contemplado en el artículo 442 de la Constitución de la República.

V. PETITORIO

Solicitamos a la Corte Constitucional acoger este AMICUS CURIAE con la intención de que sea considerado y discutido al momento de analizar y resolver el presente caso en el Pleno de la Corte Constitucional.

VI. NOTIFICACIONES

Notificaciones que me correspondan sírvanse remitirlas a los correos electrónicos: abaguilarmoreno@gmail.com; consuebowmanzu@gmail.com; tuajulnil@gmail.com
Firmo por mis propios derechos como ciudadano y como abogado de la República del Ecuador.



Mgs. Julio Leonardo Aguilar Moreno
Matrícula. 09-2018-570
Foro de Abogados

	SECRETARÍA GENERAL DOCUMENTOLOGÍA
Recibido el día de hoy...	20 SET. 2022
Por	10:33
Anexos	3 p.p.s.
..... FIRMA RESPONSABLE	

