

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

AMICUS CURIAE

CASO: 4-22-RC

MARGARITA DEL CISNE GUERRERO CALDERÓN, de nacionalidad ecuatoriana, titular de la cédula de ciudadanía **1104476518**, con domicilio en la ciudad de Madrid-España; por mis propios derechos, presento el siguiente alegato de **AMICUS CURIAE** 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:

I. Antecedentes del proceso

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 Referendum Constitucional.

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.

En la propuesta de reforma constitucional, se incluyó como pregunta No. 4 , la reducción del número de legisladores. Lo que más llama la atención, es que en los anexos de esta pregunta 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 esta pregunta en proporción con su anexo.

II. Fundamentos Jurídicos

a) 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.- Deróguense todas las normas infra constitucionales que se opongan a lo dispuesto en el presente Anexo.” (La parrilla me pertenece).

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. Por lo tanto, para poder determinar la vía que debe seguir la propuesta del Presidente de la República precisamos de analizar a la pregunta y sus anexos en su integralidad.

ii) Análisis de la Pregunta No. 4

El Espíritu del constituyente de Montecristi en la configuración de la Asamblea Nacional

En el párrafo 444 de la propuesta de Enmienda constitucional se consigna:

444. Se puede concluir entonces que el enfoque del espíritu del constituyente no se refería al numérico de la representación legislativa sino a la existencia de una representación territorial, en la que exista la convergencia de una representación nacional, provincial, del exterior, -y de crearse- regional. Esta propuesta, al mantener las figuras de la representación nacional, provincial a través de la elección de un legislador por cada provincia como mínimo, así como la garantía de que exista una representación por las personas ecuatorianas en situación de movilidad humana, cumple con la intención antedicha, y, por tanto, cumple con el requisito propuesto por la Corte Constitucional.

El espíritu constituyente en el sentido figurado, es el que se remite no sólo a la voluntad, sino al sentido de lo escrito. También se refiere al contenido subjetivo del texto constitucional. Ahora bien, el espíritu no se desajusta, no se desentiende del cuerpo escrito, no entra en contraposición con la escritura.

El artículo 427 de la Constitución de la República establece las reglas de interpretación de sus normas:

Art. 427.- Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional.

por lo cual para atender el espíritu constituyente debemos recurrir al texto constitucional en su integralidad, incluyendo el preámbulo que es el que sirve como fuente de interpretación de la integralidad del texto normativo. El preámbulo no es una pauta más entre muchas, que sirve para interpretar el resto de la norma:

aunque no sea igual en el preámbulo que en la exposición de motivos. En el caso de los preámbulos condensan y resumen las decisiones políticas fundamentales contenidas en el texto constitucional en forma de valores, principios y reglas (son los objetivos de la Constitución) y aluden al origen del poder (el titular de la soberanía). Prima el criterio interpretativo de dar unidad y coherencia a la Constitución. En el caso de las exposiciones de motivos expresan la voluntad del legislador y de la ley. En este caso sirve como criterio hermenéutico de las disposiciones de la ley, pero no el único ni siquiera el principal¹.

En la Constitución de 2008 el preámbulo indica:

Decidimos construir

¹ Josep María Castellá Andreu, Jornada sobre el valor constitucional de los preámbulos de las leyes (Cataluña: Fundación Ciudadanía y Valores, 12-XI-2009), 1.

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

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

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

Por lo tanto, un primer acercamiento al texto constitucional de 2008, en su preámbulo, es la construcción de una forma nueva de convivencia de ciudadanos y ciudadanas, como base de una sociedad democrática lo que va en concordancia con lo que determina la regla de interpretación ya indicada, sobre la priorización del mejor sentido que favorezca al ejercicio pleno de derechos.

En este sentido tanto el artículo 441 de la Constitución de la República, sobre enmiendas constitucionales como el artículo 442 sobre Reforma Parcial comparten mismo límite o prohibición: **No proponer una restricción en los derechos y garantías constitucionales.**

Acerca del *espíritu constituyente* encontramos que la Corte Constitucional señala:

9. La Corte, sobre la base de los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución de la República, determinó que existen tres procedimientos para modificar el texto constitucional, a saber: a) Enmienda, b) Reforma Parcial y c) Asamblea Constituyente.

Puntualmente, en lo que se refiere a la enmienda precisó que este constituye el procedimiento menos riguroso, el cual 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 3. ***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***². (la negrilla me pertenece)

El párrafo 444 citado del proyecto presidencial de enmiendas, tiene por lo menos dos problemas:

1.- Realiza una interpretación constitucional, por fuera de lo que establece el artículo 427 ya citado, pues no atiende la voluntad del constituyente que propuso un texto constitucional que desde su preámbulo establece como prioritario la fundación de una sociedad democrática, y que de acuerdo al artículo constitucional 1 se traduce en una matriz de Estado de Derechos y de Justicia.

Los derechos políticos, los derechos de participación previstos en la Constitución de la República no se reducen al número de representantes sino al significado de tener una democracia participativa, en que las y los ciudadanos se encuentren en el centro de la toma de decisiones, a través de una legislatura electa en un proceso que respete la posibilidad de la pluralidad y lo concreto de la diversidad territorial y poblacional.

² Dictamen Corte Constitucional No. 1-19-RC/19 de 02 de abril de 2019.

2.- Al reducir el número de representantes de la ciudadanía propone cambios sustanciales al modelo de democracia y estructura de Estado, a través del elemento constitutivo que es la representatividad.

Recordemos que conforme los artículos:

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 sobre derechos políticos y su importancia para la democracia representativa, establecidos por organismos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha indicado:

140. Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático. La Corte destaca la importancia que tienen los derechos políticos y recuerda que la Convención Americana, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos.

141. Los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Este Tribunal ha expresado que “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un

‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”³.

Así mismo sobre el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos la Corte IDH ha establecido:

145. El artículo 23 de la CADH, contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. Además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la Convención no solo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Como ya lo señalara este Tribunal anteriormente, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.⁴

Por lo tanto, la reducción del número de representación legislativa no es solamente cantidad, sino que trata de los derechos reconocidos a la ciudadanía de elegir y ser elegidos, y de participar en la cuestión pública como lo determina el artículo 61 de la Constitución de la República que establece:

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...

De acuerdo al espíritu constituyente y la voluntad manifiesta, ya constante en el presente escrito por medio de las reglas de interpretación la protección al derecho de participación ciudadana, está ligada a las posibilidades de elegir a sus representantes en los términos señalados por la Corte IDH.

Principio de Representación política

³ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008.

⁴ Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018.

La Declaración de Viena de Derechos Humanos señala que *“La democracia está basada en la voluntad libremente expresada del pueblo para determinar sus propios sistemas políticos, económicos, sociales y culturales y su plena participación en todos los aspectos de sus vidas.”*

Este concepto nos sirve para entender de forma clara como la democracia no ha sido consecuencia de las leyes de la historia, sino que más bien esta ha sido parte de los procesos históricos de la humanidad. Los sistemas políticos vienen y van, pero son las democracias las que están llamadas a solventar los problemas que los gobiernos han dejado en lo relativo a seguridad, desarrollo económico, cuestiones inherentes a la soberanía y cumplimiento en la entrega de servicios a los ciudadanos.

La democracia representativa se fundamenta en el principio de representatividad que principalmente radica en que el poder lo tiene el pueblo, pero no es ejercido por él sino por sus representantes a través del voto.

Es importante recalcar que, el reconocimiento en los distintos países del sufragio universal se desarrolla paralelamente a la construcción de organizaciones y movimientos partidistas cuyo objetivo es la reivindicación de demandas sociales como la participación.

En nuestros tiempos, y concretamente a partir de la década de los ochenta, el nuevo impulso dado a la democracia representativa en América Latina se ha ido debilitando cada vez más por los muy estrechos límites de un modelo neoliberal impuesto por los grandes grupos económicos nacionales y extranjeros, modelo que ha producido enorme pobreza a nuestros pueblos.

Los representantes son auténticos mandatarios, en tanto que su principal función es la de actuar en nombre y representación de sus poderdantes o representados, en quienes reside esencial y originariamente la soberanía popular. Los retos del marco legal en un régimen representativo y democrático consisten en asegurar un sistema confiable de elección de los mejores ciudadanos que habrán de convertirse en legítimos representantes populares, así como regular el desempeño de éstos en el ejercicio de sus funciones, en relación con las necesidades, los objetivos y la voluntad de la comunidad a la cual representan.

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 en un acto que hace sus veces como es la votación general, adopte otras decisiones y gobierne la comunidad.

El voto como principal elemento de la democracia representativa, lo podemos definir como, una acción política que se encuadra dentro de las formas convencionales de participación derivada del reconocimiento de todos los ciudadanos a intervenir en la política y los grados e intensidad de esta modalidad de participación difiere según el tipo de consulta a que hagan referencia⁵. Se había negado la posibilidad del sufragio universal tanto en las teorías de la democracia y del liberalismo político, como en la práctica de los gobiernos democráticos.

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

⁵ Delgado & López, 2008, pág. 289

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.”

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, que a su letra manda:

“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, el supremo tribunal de justicia constitucional del Ecuador 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... "6 (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."

Como es evidente, la Corte Constitucional del Ecuador, ha sido clara en sus pronunciamientos anteriormente citados, 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.

La propuesta de enmienda constitucional, ***elimina la representación de las regiones y los distritos metropolitanos en el parlamento***, lo que implica una variación en la representación, pues si bien es cierto, en la actualidad no existen estos niveles de gobierno, al encontrarse establecidos en la Constitución, no puede eliminarse la representación en el órgano legislativo; esta modificación implicaría que se tramite a través de Asamblea Constituyente por cuanto, altera colateralmente la división política del Estado.

Principio de proporcionalidad

Lo propuesto por el ejecutivo reproduce un marco normativo concentrador y excluyente. La Constitución (2008) establece en su artículo 116 *que será la Ley la encargada de regular, para las elecciones pluripersonales, la creación de circunscripciones tanto dentro como fuera del país*. En este sentido, el Código de la Democracia menciona que la entidad encargada de determinar las circunscripciones electorales es el CNE. De esta forma, y dependiendo del proceso electoral del que se trate, se puede dividir en circunscripciones a las provincias o cantones, atendiendo al

⁶ Corte Constitucional. Dictamen No. 7-19-RC/19

número de electores, proximidad geográfica, existe también una circunscripción nacional y una circunscripción especial del exterior.

La representación es el criterio con el que se construye la totalidad del sistema electoral. Este puede guiarse por el principio de mayoría o por el principio de proporcionalidad si analizamos la pregunta 4 planteada por el presidente Guillermo Lasso, se podrá ver que la reducción de 137 a 116 asambleístas que propone no es significativa, por lo tanto no solucionaría ni uno de los objetivos planteados en el proyecto de enmienda, puesto que si bien elimina un representante por cada provincia e incrementa (de 200.000 habitantes a 250.000 habitantes) el número mínimo para obtener un representante adicional; por otro lado, aumenta de 15 a 36 el número de Asambleístas nacionales, con lo que, en la práctica el resultado final únicamente es que se estaría disminuyendo el número y por ende la representación de los asambleístas en las provincias medianas y pequeñas a favor de las provincias más pobladas; En cálculos generales tendremos menos representantes en todas las provincias de la Amazonía y en todas las provincias de la Sierra y de la costa, salvo Pichincha y Guayas que mantendrían -o incrementarían- su número, lo que golpearía significativamente a la representatividad y proporcionalidad de todos y cada uno de los territorios del Ecuador. El impacto más fuerte sería en el número de asambleístas del exterior que disminuiría de 6 a 2.

Sobre eliminar las circunscripciones aun es más preocupante ya que se volvería a centralizar la participación y la representación en las ciudades grandes, por ejemplo actualmente Manabí consta de dos circunscripciones (norte y sur) la mismas que están compuestas con 5 curules en el sur y 4 en el norte, al eliminarlas se volvería a concentrar la participación y la representación en la ciudades grandes como Portoviejo, Manta y Chone lo que mermaría considerablemente a la representatividad y proporcionalidad.

En síntesis, el principio de proporcionalidad, resulta conexo al principio de representación porque es la medida cuantitativa a través de la cual se distribuyen los escaños que devienen del ejercicio de la democracia representativa. Por lo tanto, si se modifican los criterios de la proporcionalidad, implícitamente se está afectando la representatividad.

Uno de los criterios que maneja la Corte Constitucional del Ecuador, para definir a la estructura del Estado, radica en la verificación de que los cambios constitucionales no afecten a la finalidad de la institución creada en la carta magna. Si aplicamos este criterio a la conformación del parlamento, evidenciamos dos efectos de la modificación de los umbrales: i) en las circunscripciones electorales grandes, se disminuye la representación de los distritos (criterio de proporcionalidad) para favorecer a un centralismo provincial, tal como lo preveía la Constitución de 1998, es decir, que la participación de la ruralidad o de los cantones chicos de la provincia se vean disminuidos ii) en las circunscripciones chicas, se disminuye la representación en el parlamento.

Estos dos efectos, necesariamente implican una modificación a la configuración del parlamento, no solo formal, sino material, pues como lo dijimos con anterioridad implica la vuelta a la regla de la mayoría en detrimento de las minorías que tendrían poca o nula incidencia en la toma real de decisiones; es decir, el parlamento no reflejaría la configuración de la sociedad, que es el fin que se busca del órgano legislativo. Por lo tanto, esta modificación debería hacersela por reforma parcial a la constitución.

Principio de igualdad formal y material ante la ley

Nuestra Constitución en su art. 1, desarrolla de forma clara los elementos constitutivos de nuestro *Estado Constitucional*, los mismos que se especifican en:

- Que la esencia del Estado es **hacer efectivos los derechos**;
- El **nuevo rol de decisión política** de los ciudadanos a través de las diversas formas de democracia;
- La **preeminencia de la Constitución** en la vida de la sociedad

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:

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.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se

refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

La Convención Americana en su artículo 24 también dispone que:

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

De acuerdo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en varias de sus sentencias “en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del jus cogens. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico”⁷

De acuerdo a dicha Corte 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**

⁷ Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 14: igualdad y no discriminación. Páginas 6 y 7

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”⁸.(La negrilla me pertenece).

Por ello creemos que el Estado ecuatoriano debe generar las condiciones y mecanismos óptimos para la defensa de los derechos de los ecuatorianos, respetar su derecho a participar en la política interna de nuestro país, capaz de que nuestros dechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

Precisamente, sobre la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos la Corte Interamericana de Derechos Humanos entiende que, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio.

El artículo 29 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos indica:

Normas de Interpretación.

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

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

En este sentido queda claro que 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.

⁸ Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 14: igualdad y no discriminación. Páginas 8 y 9

El proyecto de enmiendas, parte de la siguiente premisa:

“En la actualidad, la Asamblea Nacional está integrada por 137 asambleístas y se estima que, con el censo poblacional del 2022, este número ascienda aproximadamente a 152 asambleístas”⁹.

La reducción en el número de representantes de la ciudadanía no se basa en hechos ciertos ni en la proporcionalidad de la medida, sino en los posibles resultados de un censo poblacional que no se encuentra realizado.

La enmienda propuesta busca reducir del número de asambleístas, alterando el sistema actual, en esencia:

- Se eliminarán los escaños fijos asignados a los asambleístas de circunscripción nacional y se elegirán a dos asambleístas por cada millón de habitantes en el país;
- Se reducirán los escaños fijos asignados a los asambleístas provinciales a uno, en vez de dos;
- Se aumentará el umbral que permite asignar escaños a las provincias a uno por cada 250.000 habitantes, sin considerar fracciones;
- Se eliminará el número de escaños fijos a las circunscripciones del exterior y se elegirá uno por cada 500.000 habitantes en el exterior, sin considerar fracciones; y,
- Se eliminarán los escaños asignados a los distritos metropolitanos y a las regiones.

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.

Principio de Seguridad Jurídica y Debida Motivación

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador dice: *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*. Esto implica la confianza de la población en los órganos del poder público, pues toda actuación que emane de ellos, estará sometido al respeto irrestricto de la Constitución y sus disposiciones, evitando así arbitrariedades.

En ese sentido la Constitución señala la existencia de una serie de garantías y disposiciones cuyo objetivo van dirigidos al goce efectivo de los derechos entre ellos la debida motivación.

“La motivación, en suma, en cuanto pública manifestación de las razones que pretenden justificar la decisión, es una garantía frente a la arbitrariedad. Betham ya lo observó tempranamente: la publicidad es el preservativo de la arbitrariedad; lo que menos se debe temer son los poderes discrecionales que sólo se les confía con la condición expresa de que motiven en todos los casos el

⁹ Solicitud de CONTROL CONSTITUCIONAL PREVIO Y AUTOMÁTICO del proyecto de enmienda a la Constitución pág. 6

*uso que hacen de ellos. Ese freno es suficiente, porque les deja toda la responsabilidad*¹⁰; es por ello que la Corte Constitucional debe velar porque se respete la debida motivación en la solicitud de consulta del Ejecutivo y en la estructuración de cada pregunta.

Queda claro que contra el riesgo de la arbitrariedad no se conoce otro antídoto que no sea la motivación, la cual es entendida como sinónimo de justificación (argumentar con buenas razones a favor de la decisión de invertir ingentes recursos económicos y humanos en una consulta, que no soluciona los verdaderos problemas de los ecuatorianos); es fundamental, que su autoridad no pase por alto la falta de motivación y que tampoco se admita la simple descripción de las razones que ha aportado el Ejecutivo para remitir la solicitud de control constitucional previo y automático del proyecto de enmienda a la Constitución, que se signó en la Corte Constitucional como “Reforma Constitucional 4-22-RC”; al manifestar entre otras cosas, que: “Todas las propuestas de enmienda presentadas (...) tienen como finalidad buscar soluciones a uno de los problemas principales que ataca al Ecuador: el crimen organizado (...)” y en el caso concreto de la pregunta 4 que motiva este amicus curiae mencionar de manera “ligera” que, la reducción del número de legisladores forma parte del grupo de preguntas que “(...) buscan fortalecer las instituciones democráticas y que surtirán efectos a largo plazo”. Al aseverar que el fortalecimiento del primer poder del Estado se logrará con la reducción de los representantes del pueblo es incurrir no solo en un atentado contra la progresividad de derechos, haciendo proporcional la representación directamente proporcional al número de representados, sino además, implica caer en una falacia que su autoridad no debe admitir como motivación.

Finalmente, es pertinente mencionar que la motivación va de la mano con la publicidad, pues ésta consiste en dar a conocer a la ciudadanía el contenido completo de los antecedentes, preguntas y anexos, lo cual no se ha hecho, pues la población desconoce estos elementos como son los anexos de las preguntas. Es decir que todo lo mencionado debió ser puesto en conocimiento de los ciudadanos y se enteren del contenido del mismo y, que las preguntas no sean -como en efecto lo son- engañosas, inductivas al error, capciosas repetitivas, impertinentes y atentatorias de derechos. La publicidad de la motivación de las actuaciones públicas, tiene un fin garantista dentro de un país, que no puede pasar desapercibido en un Estado de Derechos como el nuestro.

En el caso sub judice de la Consulta, 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.

Principio de no regresividad

El Ecuador es un Estado suscriptor y ratificador de tratados internacionales de derechos humanos, el principio de seguridad jurídica está sumamente ligado al Estado Constitucional de

¹⁰ GASCÓN Abellán Marina; La Motivación de la Prueba, en Interpretación y Razonamiento Jurídico; Perú, p. 86.

Derechos sobre todo en cuanto a la no regresividad de derechos, pues 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 participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria**”* (la negrilla me corresponde); es decir, no es posible limitar, disminuir y menoscabar la representación de la población ante el poder legislativo, cuando lo legal y moralmente correcto es que a mayor número de pobladores exista mayor número de representantes desde el enfoque del derecho de la igualdad material y no formal que es uno de los fines de los derechos humanos.

Por lo anteriormente expuesto, se evidencia que la reforma constitucional planteada a través de la pregunta nro. 4 del proyecto de enmienda a la Constitución presentado por el Presidente de la República, Guillermo Lasso, **pone en riesgo el pleno ejercicio de derechos constitucionales de los ciudadanos ecuatorianos radicados en el exterior, razón por la cual, la Corte Constitucional debe desechar dicha pregunta y no dar paso a la reforma planteada.**

1. 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 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 reforma parcial a la Constitución.**

2. Notificaciones

Notificaciones correspondientes se recibirán en la dirección de correo electrónico:
margaritaguerreroalderon@gmail.com

Margarita Del Cisne Guerrero Calderón
CC. No. 1104476518