

SEÑORAS Y SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:

GISSELA SIOMARA GARZÓN MONTEROS, de nacionalidad ecuatoriana, titular de la cédula de ciudadanía N° 1723164644, domiciliada en el cantón Mejía; Asambleísta por Pichincha; por mis propios y personales derechos, al tenor de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que prevé que cualquier persona, tanto individual como colectivamente, que tenga interés en la causa podrá presentar escrito de **AMICUS CURIAE**, comparezco ante ustedes dentro del proceso No. 4-22-RC relacionado a la iniciativa de enmienda constitucional presentada por el Presidente de la República el 12 de septiembre de 2022, con la finalidad de presentar ante ustedes para su mejor análisis, los siguientes fundamentos:

I.

ALEGATOS SOBRE LA PREGUNTA N° 4

De conformidad al artículo 70 de la Constitución de la República, el Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público; en este sentido, es necesario el análisis de las propuestas de enmienda de efectuadas por el Ejecutivo también a la luz de dicho enfoque.

Uno de los aspectos que el Presidente de la República pretende incluir en la Consulta Ciudadana para efectuar modificaciones constitucionales por la vía de enmienda es la reducción del número de Asambleístas, estableciendo para el efecto en la frase introductoria y su pregunta, de la siguiente manera:

“Frase introductoria: 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.

Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con reducir el número de asambleístas y que se los elija de acuerdo a los siguientes criterios: 1 asambleísta por provincia y 1 asambleísta provincial adicional por cada 250.000 habitantes; 2 asambleístas nacionales por cada millón de habitantes; y 1 asambleísta por cada 500.000 habitantes que residan en el exterior, enmendando la Constitución de acuerdo con el Anexo 4?”

Siendo por su parte el texto del Anexo 4, que reemplazaría el texto constitucional actual, el siguiente:

“Enmiéndese el artículo 118 de la Constitución de la República para que este diga:

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.”

a. Análisis

La Constitución de la República consagra en favor de las y los ecuatorianos, los denominados derechos de participación, cuya garantía implica, entre otras cosas, el derecho a elegir y ser elegidos, derechos que se encuentran garantizados tanto para las y los ecuatorianos que residan en el territorio nacional, así como en el extranjero.

Al efecto, las disposiciones constitucionales prevén:

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

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

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

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

1. Elegir y ser elegidos.
2. Participar en los asuntos de interés público.
3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.
4. Ser consultados.
5. Fiscalizar los actos del poder público.
6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.
7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.
8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten.

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

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

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

Por su parte, la Convención Americana de Derechos Humanos, señala:

“ARTICULO 23

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.”

Podemos ver del texto constitucional, así como como de los instrumentos internacionales, que los derechos de participación son garantías elementales que además sostienen la democracia representativa y participativa como elemento constitutivo del Estado; es importante además considerar que conforme la misma carta constitucional, la aplicación de los derechos se hará de manera progresiva, nunca regresiva, conforme lo determina el artículo 11, numeral 8 ibídem:

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

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.”

En esta línea, según lo previsto en el artículo 118 de la Constitución de la República vigente que el Ejecutivo pretende enmendar, actualmente la Asamblea Nacional se encuentra conformada por 137 asambleístas, calculados de acuerdo al censo de población del 2010, con 14'483.499 ecuatorianos, con un desglose de 15 asambleístas nacionales, 115 provinciales y 1 adicional por el Distrito Metropolitano de Quito; y 6 del exterior; de tal manera que toda modificación debería propender a mejorar cualitativa y cuantitativamente la representación, sin embargo, podemos ver de las modificaciones que el Ejecutivo plantea son, por el contrario, un detrimento a esta.

Conforme la pretendida enmienda, tenemos que la diferencia proyectada por provincias, si se aprobare la propuesta del Ejecutivo, sería de:

Provincia	Cantidad actual	Cantidad proyectada
Azuay	5	4
Bolívar	3	1
Cañar	3	2
Carchi	3	1
Cotopaxi	4	2
Chimborazo	4	3
El Oro	5	4
Esmeraldas	4	3
Galápagos	2	1
Guayas	20	19
Imbabura	4	2
Loja	4	3
Los Ríos	6	5
Manabí	9	7
Morona Santiago	2	1
Napo	2	1
Orellana	2	1
Pastaza	2	1
Pichincha	16	13
Santa Elena	3	2
Sto. Domingo Tsáchilas	4	3
Sucumbíos	3	1
Tungurahua	4	3
Zamora Chinchipe	2	1

Si bien mediante Dictamen No. 10-19-RC/20 la Corte Constitucional se pronunció estableciendo que es procedente mediante enmienda la reducción numérica de integrantes de la Asamblea Nacional, esto está condicionado, según los argumentos esgrimidos por esta Corte, a mantener el criterio territorial y poblacional de todas las provincias del país para determinar el número de asambleístas, lo cual asegura su representación, en cuyo caso no involucraría la restricción de derechos o garantías constitucionales; sin embargo, es necesario precisar que la metodología de cálculo propuesta por el Ejecutivo en el presente caso, no es equivalente a la metodología de cálculo propuesta por el consultante del caso analizado mediante Dictamen No. 10-19-RC/20, pues la propuesta actual no se asegura una cantidad mínima de representantes en el extranjero, y no solo disminuye la cantidad de asambleístas conforme densidad poblacional, sino que disminuye la cantidad mínima fija por provincia, lo cual reduce desproporcionadamente la expectativa de representación para los siguientes comicios en que se designen estos cargos.

Así por ejemplo, vemos que en provincias amazónicas, se reduce la representación en un 50% pasando de dos representantes por provincias a solo uno, tal como ocurriría con Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza y Zamora Chinchipe; mientras la representación en provincias como Guayas disminuye en 5%, Pichincha disminuye en 18,75%, Manabí disminuye en 22,22% y los ríos disminuye en 16,67%; lo cual evidencia que la metodología propuesta por el ejecutivo precariza no solo la cantidad sino también desproporcionadamente la calidad de la representación, alterando el sistema democrático como carácter y elemento constitutivo del Estado; y constituye una modificación en la configuración legislativa que no es meramente cuantitativa u orgánica, pues deriva en un castigo sustancial a la pluralidad integradora de dicha institución por la especial afectación a las minorías que la propuesta conlleva.

Es preciso recordar que históricamente producto de las luchas sociales promovidas desde la sociedad civil organizada y recogida por los parlamentos, se han introducido reformas legislativas dirigidas precisamente a mejorar la representatividad de las minorías y grupos poblacionales históricamente excluidos; así tenemos que en 1996 sin la ley de cuotas el Congreso Nacional tenía únicamente cinco diputadas mujeres de un total de ochenta y dos

legisladores, lo que significaba el 6.09% de representación femenina; para 1998, en aplicación de la Ley de Cuotas llegaron dieciséis mujeres de un total de ciento veintinueve legisladores, lo que equivalía a un 13.22% ; para el año 2002 se alcanzó la cuota electoral aplicada del 35%, no obstante, aún con esa base se llegó únicamente a un 17% de participación de mujeres; es posteriormente con la consagración de criterios de equidad y paridad de género en la Constitución de la República de 2008 que volvió a darse un salto cuantitativo y cualitativo que mejoró la representación, hasta llegar actualmente a una representación de mujeres del 38% en la Asamblea Nacional.

Podemos ver de estas reformas y cambios en la conformación del parlamento, que llegar a niveles óptimos de representación de poblaciones históricamente excluidas ha sido un recorrido de décadas que sin embargo aún se encuentra inacabado en Ecuador, siendo por lo tanto la propuesta que plantea el Ejecutivo un evidente retroceso a dichos esfuerzos, pues su vocación no es solo la reducción número de asambleístas, sino la de beneficiar la sobre representación de mayorías, poniendo en riesgo la pluralidad que debe integrar el parlamento según espíritu del constituyente.

En este sentido, La Constitución de la República del Ecuador contempla el derecho de igualdad y no discriminación, especificándose en el artículo 66 numeral 4, que la garantía de igualdad contempla su dimensión formal y material, de tal manera que el legislador debe atender a las condiciones materiales de desigualdad al expedir normativa que prevea y regule el ejercicio de la democracia representativa.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Yatama vs Nicaragua, ha establecido:

“195. Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimo para dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. Los hechos del presente caso se refieren principalmente a la participación política por medio de representantes libremente elegidos, cuyo ejercicio efectivo también se encuentra protegido en el artículo 50 de la Constitución de Nicaragua.

196. 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.

197. 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.

198. Los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos 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.

199. 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.

200. 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. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.”

Es menester por lo tanto que, en el análisis de esta pregunta y su anexo, esta Corte Constitucional analice los impactos de cualquier modificación en términos de igualdad material y propendiendo al alcance de un ejercicio pleno y progresivo de los derechos participación en los términos previstos en la Constitución de la República del Ecuador. Al respecto, el procedimiento de reforma de la Constitución de la República por la vía de enmienda, exige conforme el artículo 441, que no se altere su estructura fundamental o el

carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, y que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución; presupuestos que, en consecuencia, de lo expuesto, no se ajustan al caso en cuestión.

b. Pretensión clara y precisa

Que se tome en cuenta el presente escrito en calidad de Amicus Curiae y de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se sirvan desestimar el pedido de enmienda a la Constitución de la República del Ecuador en lo que respecta a la Pregunta N° 4 y su anexo por tratarse de una reforma improcedente por la vía de enmienda pues al alterar los presupuestos del Estado democrático, correspondería mínimamente ser tramitada por la vía de reforma parcial prevista en el artículo 442 de la Constitución de la República.

c. Notificaciones

Señalo para las notificaciones que tuvieren lugar dentro de la presente causa el correo electrónico gissela.garzon@asambleanacional.gob.ec.

Sírvase proveer por ser derecho,

Gissela Siomara Garzón Monteros
C.C. N° 1723164644